

*ЛЕВТО. 1033 14
ЮРІДІЧЕСКОЇ НАУКИ*

В. Д. Сорокин

**ИЗБРАННЫЕ
ТРУДЫ**

Антология юридической науки

Валентин Сорокин

Избранные труды

«Юридический центр»

2004

УДК 342.9
ББК 67.401

Сорокин В. Д.

Избранные труды / В. Д. Сорокин — «Юридический центр»,
2004 — (Антология юридической науки)

В сборник избранных трудов заслуженного деятеля науки РФ, доктора юридических наук, профессора В. Д. Сорокина по административно-процессуальному праву и общей теории права включены монографии и части монографий: «Проблемы административного процесса», «Административно-процессуальное право», «Метод правового регулирования: теоретические проблемы», «Административный процесс и административно-процессуальное право», «Правовое регулирование: предмет, метод, процесс». Самостоятельную часть сборника составляет комментарий избранных мест нового Кодекса РФ об административных правонарушениях. Публикуемые работы содержат оригинальные авторские исследования фундаментальных проблем отечественного правоведения, имеющих первостепенное научное и практическое значение. Для преподавателей, аспирантов, студентов юридических вузов и всех интересующихся вопросами общей теории и административно-процессуального права.

УДК 342.9
ББК 67.401

© Сорокин В. Д., 2004
© Юридический центр, 2004

Содержание

Фрагменты автобиографии	6
Часть I	16
Проблемы административного процесса	16
Глава I	16
§ 1. О понятии и сущности советского государственного управления	16
§ 2. Структура управленческой деятельности советского государства	25
Глава II	40
§ 1. Понятие советского административного процесса	40
§ 2. Структура советского административного процесса	52
§ 3. Отличие административного процесса от процессов гражданского и уголовного	60
Глава III	64
§ 1. О соотношении материальных и процессуальных норм в советском праве	64
§ 2. Понятие и особенности административно- процессуальных норм	68
§ 3. Структура административно-процессуальной нормы	75
§ 4. Виды административно-процессуальных норм	79
Конец ознакомительного фрагмента.	81

Валентин Сорокин

Избранные труды

© В. Д. Сорокин, 2004

© Д. Н. Бахрах, предисловие, 2004

© В. В. Денисенко, предисловие, 2004

© Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004

* * *

Фрагменты автобиографии

Родился я 2 марта 1924 г. в деревне Березняги Калачевского уезда Воронежской области. Отец – Сорокин Дмитрий Карпович работал фельдшером в деревенском здравпункте, мать – Сорокина Анастасия Николаевна – в ту пору домохозяйка.

В 1930 г. поступил в первый класс начальной школы в железнодорожном поселке при станции Армавир-2. Впрочем, «поступил», это не совсем точно. Дело в том, что 1 сентября все мои семилетние друзья отправились в школу, а я – шестилеток – остался в совершенном одиночестве и, как говорится, ударился в рев. Помогли родственные связи: моя мама к тому времени работала учительницей в этой школе и вела первый класс. С разрешения заведующей школы, я был водворен на заднюю парту на правах, так сказать, вольноопределяющегося. К концу учебного года выяснилось, что «вольноопределяющийся» полностью освоил премудрости обучения, и ничего не оставалось делать, как перевести его во второй класс...

Упомяну еще одну деталь этого периода, которая через 19 лет сыграет едва ли не решающую роль в судьбе студента юридического института: мой отец, перебив несколько профессий, в том числе и на железнодорожном транспорте, в 1930 г. работал дежурным по станции Армавир-2.

Затем семья переехала в г. Пятигорск Ставропольского края и поселилась на одной из окраин города – в районе Скачек. Я поступил в третий класс средней школы, которую окончил в 1941 г. Поскольку к будущему окончанию школы «грозила» перспектива стать шестнадцатилетним выпускником, было принято решение «пересидеть» в седьмом классе.

Из школьного периода отмечу только одно событие, которое определило всю последующую жизнь: в десятом классе я встретил свою любовь по имени Людмила. Сейчас, когда пишутся эти строки, главное остается неизменным: в конце 2003 г. Людмиле и мне на двоих насчитывается 158 лет (да простит мне Людмила публикацию этих конфиденциальных данных). Чтобы завершить этот сюжет, скажу, что в 1953 г. жена подарила мне дочь Елену, а Елена в 1983 г. – внука Алексея.

Фрагмент 2-й для людей моего поколения, родившихся в 1924 г., естественно, должен быть посвящен военной службе. Отбиваясь от массы нахлынувших воспоминаний, в протокольном стиле расскажу только о некоторых событиях моей военной биографии.

Для справки: к середине лета 1942 г. немецко-фашистские войска оказались в предгорьях Северного Кавказа, преодолев за год войны несколько тысяч километров от нашей западной границы. 27 июля 1942 г. Пятигорский горвоенкомат призвал меня в армию и наспех сформированную группу призывников просто чудом смог переправить последним поездом из Минеральных Вод в Северную Осетию, в столице которой располагалось пехотное училище. Не успели оглядеться на новом месте, как пришлось срочно эвакуироваться по Военно-Грузинской дороге в Тбилиси. Эту дорогу протяженностью 210 километров пешком одолели за девять суток!

Учеба в Тбилиси тоже не заладилась, ибо очень скоро вспыхнула эпидемия дизентерии, что было в сущности закономерно: училище находилось ниже Тбилиси по течению Куры, и все отходы, сбрасываемые практически без очистки в реку, попадали к нам. А вода из Куры была единственным источником.

В ноябре 1942 г., выйдя из госпиталя, был зачислен вторым наводчиком в третью батарею 740-го зенитного артиллерийского полка, который находился в Орджоникидзе и участвовал в обороне города. В этом полку я провоевал до конца войны, дослужившись до звания старшего сержанта, командира орудия.

В моем военном билете записано: участие на фронтах Великой Отечественной войны с ноября 1942 г. по май 1945 г. Закавказский фронт – с ноября 1942 г. по январь 1944 г.; 2-й

Украинский фронт – с января 1944 г. по сентябрь 1944 г.; 3-й Украинский фронт – с октября 1944 г. по май 1945 г.

Иными словами, участвовал в боях на Кавказе, Кубани, Ясско-Кишиневской операции, освобождая Болгарию, Югославию и ее столицу Белград. Запомнились тяжелые бои на венгерской равнине в районе озера Балатон. Боевые действия для нашего полка завершились в окрестностях Братиславы, где мы салютовали Великой Победе. Радости было – словами не передать! Демобилизовался в январе 1946 г.

Понятно, что за сухими протокольными строками скрываются многие события, большие и малые, смертельно опасные и не очень. Не исключены и солдатские радости.

Расскажу лишь о двух событиях, разделенных между собой временем и расстоянием.

Признаться, в ратном труде артиллериста, особенно зенитчика, не часто случается наглядно, причем на глазах сотен, а то и тысяч людей видеть результаты своего огня.

Это случилось 19 февраля 1943 г. на станции Гулькевичи Северо-Кавказской железной дороги. Здесь заканчивалась восстановленная часть железнодорожной магистрали, по которой на подъездные пути прибывали эшелоны, в том числе с горючим для частей нашего фронта.

Наша батарея 37-мм зенитных орудий расположилась на небольшой пристанционной площади. Полдень 19 февраля. Погода совершенно нелетная: тяжелые низкие облака исключали всякую возможность появления самолетов противника. Поэтому орудия первого взвода проходили профилактику, им меняли стволы, а орудия второго взвода (я был вторым наводчиком третьего орудия) находились на боевом дежурстве.

Рядом с позицией батареи к цистернам с горючим непрерывно подъезжали и уходили заправленными фронтовые бензовозы. Шум, сутолока, перебранка...

Тем не менее в этом гаме дежурный дальномерщик услышал звук немецкого самолета. Без труда определили: средний бомбардировщик Ю-88. Самолет, не показываясь, над облаками прошел на юг вдоль железной дороги и все затихло... На земле началась суматоха: жители домов, окружавших площадь, кинулись прятаться по щелям, водители бензовозов поспешили спрятаться под цистернами.

Через несколько минут с юга вновь послышался звук мотора, и тут же из-под облаков вынырнул черный Ю-88. Он летел низко над путями, проводя фотосъемку. По команде комбата наше третье орудие выпустило длинную очередь – восемь трассирующих снарядов, которые через мгновение буквально вонзились в самолет. Машина вспыхнула и стала разваливаться. Было хорошо видно, как из горящего самолета отделились четыре фигуры. Но парашют раскрылся только у одного. Сильно обожженного бортмеханика задержали и отправили в штаб.

Батарею буквально заволокли ликующие жители поселка. Вечером, разумеется, это событие было соответствующим образом отмечено.

Позднее выяснилось, что самолет выполнял разведывательную задачу. На нем летел начальник разведуправления южного немецкого фронта. Его парашют не раскрылся. Стало также известно, что по данным этой разведки в ближайшую ночь планировалось прислать эскадру бомбардировщиков, которые, несомненно, разбомбили бы все в пух и прах. За эту стрельбу я был награжден медалью «За боевые заслуги». Мне тогда было 19 лет.

Второй эпизод – это уже октябрь 1944 г. Наш полк в составе 4-го гвардейского Сталинградского механизированного корпуса прорывается к столице Югославии Белграду. Отдан строжайший приказ: тяжелого оружия не применять, чтобы по возможности сохранить город!

На подступах к Белграду наши части соединились с югославскими партизанами, подразделением которых командовал генерал Пеко Дапчевич. Для боев в городе были сформированы штурмовые группы: два танка Т-34, при каждом танке – отделение автоматчиков, две наши зенитки, а также рота югославских партизан. Между каждым подразделением было метров 30–40.

Продвигаясь по улицам Белграда, наша штурмовая группа встретила ожесточенное сопротивление эсэсовского отряда, засевшего за массивными стенами средневекового здания.

Глубокая ночь. Бой затих. С той стороны, где стояли танки, слышался шум шагов довольно большой группы людей. На окрик танкистов: «Стой! Кто идет?», слышался ответ на ломаном русском языке: «Свои, братушки, партизаны». Через несколько минут группа, идущая в строю, поравнялась с нашими пушками. Проходившие мимо люди были одеты кое-как, вооружены как попало, некоторые по внешним признакам были ранены.

Группа последовала дальше по улице и наткнулась на роту югославских партизан. Немедленно вспыхнула ожесточенная перестрелка, и вскоре группа была полностью обезврежена. Оставшиеся в живых были взяты в плен. Оказалось, что в роли югославских партизан были переодетые немцы, а представлялись партизанами находившиеся среди них местные усташы, сотрудничающие с немецкими оккупантами.

Вот так, не будь с нами югославских партизан, дело для нас могло закончиться весьма печально.

Военный фрагмент автобиографии хочу? завершить воспоминанием послевоенного периода.

Когда я слышу в исполнении группы «Любэ» песню о батяне-комбате, всегда вспоминаю другую песню, стихи и музыку к которой написал ленинградским поэт Игорь Ринк, с семьей которого нас связывали дружеские отношения. Признаться, я любил петь, как говорится, в дружеском кругу, и «Баллада о капитане» не оставляла слушателей равнодушными. Вот ее текст.

Когда комдив пехоте запыленной,
Большой привал объявит до утра,
На огонек придет наш батальонный,
Погреться у солдатского костра.

Он на шинель уляжется устало.
Он трубку трехдюймовую набьет.
И лишь тогда бедовый запевала,
Рванет меха на полный разворот!

Припев:

Капитан, наш бывалый комбат-капитан.
Капитан, для тебя мы споем под баян.
Капитан, мы отвыкли от зимних квартир.
Капитан, девятнадцати лет командир.

Встает заря. Задолго до рассвета,
Уже огонь открыт со всех сторон.
Через минуту вырвется ракета,
В атаку поднимая батальон.

Уже танкисты завели моторы,
Им, видно, легче в грохоте свинца.
Не слышно им, как щелкают затворы,
Как мечутся солдатские сердца!

Припев:

Капитан, наш бывалый комбат-капитан.
Капитан, гладко выбрит и чуточку пьян.
Капитан, мы встаем по команде «Вперед!»
Капитан раньше нас на секунду встает.

Мальчишки деревенские босые,
О нем видали сказочные сны.
Он всю в огне прошел тебя, Россия,
Чтоб в целом мире не было войны.

Ему не раз гремел салют московский.
Он под Варшавой дрался впереди.
И не его ли обнял Рокоссовский,
Срывая орден со своей груди!

Припев:

Капитан, наш любимый комбат-капитан.
Капитан... замолчал на минуту баян!
Капитан, нам бы выпить с тобою до дна.
Капитан, нет на свете такого вина!

Фрагмент 3-й. В сентябре 1946 г. стал студентом первого курса Ленинградского юридического института им. М. И. Калинина, учебный корпус которого размещался в Меншиковском дворце. Любопытная деталь: за несколько дней до вступительных экзаменов на Университетской набережной встретился с демобилизованным старшиной – кряжистым молодым человеком, размышлявшим, как и я, куда «направить свои стопы»: на юрфак университета, где учиться пять лет, либо в юридический институт, срок учебы в котором всего четыре года.

Этим человеком оказался Алексей Пашков, впоследствии крупный ученый, специалист в области трудового права, лауреат Государственной премии СССР, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой трудового права юридического факультета, короче говоря, мы оба выбрали институт, учились в одной студенческой группе и наши жизненные судьбы оказались тесно связанными на протяжении многих десятилетий, иногда даже в мелочах.

А произошло вот что. Как бывшие солдаты, Алексей и я всерьез взялись за учебу, стараясь совмещать ее с поисками дополнительных заработков. Не сговариваясь, мы первую и последующие сессии стали сдавать на пятерки, тем самым на четверть увеличивая свою скромную стипендию. Наступила летняя экзаменационная сессия на третьем курсе. В нее был включен государственный экзамен по военной подготовке. И надо же: мы оба получили по четверке, на полгода лишились повышенной стипендии. Вместе с тем осталось чувство несправедливости, поскольку были признаки предвзятости наших экзаменаторов.

Теперь расскажу о самом, пожалуй, серьезном и тревожном сюжете из моей жизни.

Примерно в середине апреля 1949 г. нас, группу студентов третьего курса, человек сорок, стали индивидуально приглашать в кабинет директора для конфиденциальной беседы с незнакомыми людьми в штатском. Первая беседа была чисто ознакомительной.

Недели через две беседы возобновились, но на собеседование было приглашено всего около десяти человек. В отличие от первой встречи, вторая беседа была конкретной: каждому из нас было предложено оформиться на работу в органы безопасности с обещанием обеспечить возможность окончания института заочно. Требовалось написать заявление по соответствующей форме, заполнить несколько анкет и выполнить иные формальности.

Мои доводы, объясняющие отказ переходить на эту службу, были однозначно отклонены. Однозначно отказался и я, хотя вслед за этим последовал намек, что так можно остаться без партбилета. (Отмечу, что в партию я вступил в 1944 г. накануне Яско-Кишиневского сражения).

Через несколько дней намек приобрел черты реальной угрозы. Последовал вызов в партбюро, где секретарь передал мне приглашение явиться в определенное время в учреждение на Литейном. Разговор начался с вопроса, который, признаться, меня ошеломил: почему я в своей анкете при поступлении скрыл, что мой отец «в 1930 г. был лишен недвижимости и раскулачен?» (Помните, читатель, что, как я упоминал, мой отец в 1930 г. был железнодорожным служащим, недвижимости семья не имела, да и раскулачивание как-то не вписывается...)

Однако все мои пояснения на этот счет встречали лишь скептическую усмешку. Особенно «весело» стало хозяину кабинета, когда я, как он сказал, «наслушавшись всяких там лекций», упомянул о презумпции невиновности.

Не хочу преувеличивать, но ситуация выглядела весьма серьезной, особенно в условиях определенного рецидива 1937 г. Поэтому решить проблему могли только документы. К счастью, мой отец в то время был жив и, более того, в его архиве сохранились необходимые документы, например, карточка делегата Армавирского уездного съезда Советов, состоявшегося в январе 1930 г., профсоюзный билет, служебное удостоверение и др. Все это мне было незамедлительно переправлено, и я представил документы на Литейный. При этом, по совету отца, я каждый документ вручал под расписку, за что получил упрек в формализме. Хорошенькое дело. А если бы таких документов не оказалось? Что было бы с сыном раскулаченного кулака, скрывшего этот позорный факт от общественности...

Фрагмент 4-й. Несколько протокольных записей. Юридический институт я закончил в 1950 г. и был рекомендован в аспирантуру. После сдачи вступительных экзаменов стал аспирантом кафедры государственного права юрфака по специальности «Административное право». Моим руководителем стал Г. И. Петров.

Пребывание в аспирантуре не оставило в памяти каких-либо неординарных впечатлений, за исключением, пожалуй, одного. Дело в том, что по заданиям партийных органов аспиранты нашего института привлекались к чтению лекций, совершенно не связанных с их профессиональной подготовкой. Все были обязаны читать лекции о «великих стройках коммунизма» — Кара-Кумском канале, Сталинградской ГЭС и других сооружениях.

С точки зрения юридической, такие лекции не давали ничего. Однако нет худа без добра. Весьма полезной оказалась сама практика лекционной работы в самых различных аудиториях и самой разной продолжительности: от 15–20 минут в обеденный перерыв работникам какого-либо цеха, до 2–3 часов в огромном зале Дома политпросвета для специфической аудитории, состоявшей, например, из пропагандистов и агитаторов и т. д.

Кандидатскую диссертацию на тему «Коллегиальность и единоначалие в советском государственном управлении» я защитил на Ученом совете института 26 июня 1953 г. Защите предшествовал необычный эпизод. Дело в том, что через несколько месяцев после смерти Сталина последовало категорическое запрещение цитировать вождя. И это после долгих лет безудержного, притом обязательного, цитирования! Вспоминается, например, что при обсуж-

дении диссертации на кафедре, одна дама-доцент высказала очень серьезный и многозначительный упрек по поводу того, что я в своей диссертации ни разу не сослался на «Краткий курс».

Так вот, на мою беду первая глава диссертации называлась, как тогда требовалось, «Ленин и Сталин о коллегиальности и единоначалии». Ситуация сложилась достаточно тревожная: если я завтра не доставлю текст диссертации в библиотеку института, т. е. не позднее месяца до защиты диссертации, то защита может быть отодвинута на неопределенный срок.

Началось лихорадочное действо: примерно за ночь предстояло перепечатать около 60 страниц, удалив из них всякое упоминание о Сталине. Всю ночь я лихорадочно стучал на пишущей машинке под диктовку жены, а моя мать выправляла опечатки.

С сентября 1953 г. был зачислен ассистентом на кафедру государственного права. В 1954 г. произошло событие, которое на многие годы определило характер учебной и научной работы двух коллективов: юридический факультет ЛГУ и Юридический институт объединились в одно учебное заведение – юридический факультет Ленинградского государственного университета.

Фрагмент 5-й. Конец 50-х – начало 60-х годов можно считать началом моей тематически более упорядоченной научной работы. Не афишируя и не включая в план официальных научных разработок по кафедре, я уже несколько лет занимался темой, связанной с изучением взаимодействия выше– и нижестоящих звеньев аппарата государственного управления, разработка которой вполне могла стать основой докторской диссертации.

Тема оказалась интересной, перспективной, я активно работал, пошли публикации в научных изданиях. Но, к большому сожалению, обстоятельства внешнего порядка складывались в некую закономерность, которая сулила малоприятные перспективы. В ту пору деятельности Н. С. Хрущева то и дело затевались преобразования в государственном аппарате, во многом сомнительные, а порой просто нелепые. Приведу два наиболее показательных примера.

В 1957 г. законом «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством» вместо системы министерств были созданы советы народного хозяйства экономических административных районов. Всего их было 104, из них в РСФСР – 70. При этом упомянутый союзный закон безапелляционно объявил совнархозы «общегосударственными органами» управления промышленностью и строительством, возражения, как говорится, не рекомендовались, хотя элементарный здравый смысл отказывался это воспринимать. В самом деле, как можно, например, Мурманский совнархоз, действующий только на территории одноименной области, считать органом общегосударственного руководства!

Дело доходило до курьезов. Припоминается, в 1958 г., т. е. через год после образования совнархозов, Политиздат оперативно выпустил брошюру «Совнархозы в действии», автор которой, как говорится, «зажатый» нелепой формулировкой закона, «вывернулся» следующим образом: «Советы народного хозяйства, – написал он, – это – не местные органы. Это органы государственного управления на месте, в экономическом административном районе». Как известно, в скором времени пришлось восстанавливать министерскую систему управления.

Другой пример. В 1961 г. очередной пленум ЦК КПСС, ссылаясь на В. И. Ленина, единогласно постановил разделить областные и краевые Советы и их исполнительные комитеты на промышленные и сельские. Устанавливалось, что «в целях улучшения, укрепления, подъема, активизации и проч.» один Совет и его исполком будут руководить промышленностью, а другой Совет и его исполком той же области займется сельским хозяйством.

Понятно, что в областях и краях необъятного Союза ССР с энтузиазмом принялись за приятные для начальников преобразования, поскольку их количество, как минимум, удваивалось и многие получали солидные повышения. Помнится, эта нелепая затея просущество-

вала менее года и обернулась своего рода трагедией для многих, ставших лишними, начальников.

Несколько моих московских друзей попали впросак. Воспользовавшись благоприятной конъюнктурой, быстро сочинили рукопись объемом 12 п. л. под названием «Ленинские принципы организации управления на современном этапе», где всячески расхваливали упомянутое решение пленума о разделении. Пикантность ситуации оказалась в том, что монография пошла в продажу одновременно с постановлением очередного Пленума, принятым единогласно, опять с ссылками на Ленина, однозначно отменившим постановление о разделении.

В итоге с разработкой управленческой темы пришлось покончить по соображениям бесперспективности в условиях волонтаристских экспериментов.

Между тем, как говорится, неподалеку расположилось обширнейшее поле, ждущее своего чисто юридического исследования, совершенно неразработанное, своего рода «правовая целина». И на этой «целине» среди немногих случайных высказываний четко просматривается единственная «борозда», выполненная в 1964 г. Н. Г. Салищевой и названная «Административный процесс в СССР». В создании этой «борозды» участвовало издательство «Юридическая литература».

Благодарю судьбу за то, что в период нахлынувшей творческой депрессии меня «вынесло» на эту «целину», исследования которой стали главным содержанием моих научных усилий с тех пор и по настоящее время.

В ту пору особенно плодотворным оказался 1968 год, в течение которого были опубликованы монографии «Проблемы административного процесса» (М.: Юридическая литература), «Административно-процессуальные правоотношения» (Л.: Изд. Ленгосуниверситета), на юридическом факультете Ленинградского государственного университета успешно защищена докторская диссертация «Вопросы теории административно-процессуального права», которая, будучи соответствующим образом доработанной, опубликована в виде монографии «Административно-процессуальное право». Фактически монография стала первым в отечественном правоведении исследованием проблем новой отрасли права – административно-процессуального.

Таким образом в этот период стала выстраиваться, так сказать, административно-процессуальная составляющая единой авторской концепции. Она представляет собой систему основных положений и выводов отраслевого характера, впервые обоснованных автором.

В конспективном плане они состоят в следующем.

Поставлен вопрос о процессе как юридической категории, его основных особенностях, служебном назначении, главной цели – достижении правового результата.

Вопреки мнению о производности административного процесса от процессов гражданского и уголовного, показана связь каждого вида процесса с соответствующими ветвями государственной власти, в том числе административного процесса с властью исполнительной. В условиях расселения властей этот тезис приобретает особую практическую значимость.

Выдвинуто предложение о включении в административный процесс наряду с общепризнанными, производства по принятию нормативных актов государственного управления и производства по делам о поощрениях.

Исходя из широкого понимания административного процесса, его многообразной социальной роли, связей с системой исполнительной власти, выдвинуто положение о существовании необходимых оснований для признания административно-процессуальных норм в качестве самостоятельной процессуальной отрасли, а не процессуального института в рамках материального административного права, как это предлагается представителями «юрисдикционной» концепции административного процесса.

Исследован комплекс вопросов, связанных с особенностями административно-процессуальных норм, их содержанием, видами, показана их роль в «обслуживании» потребностей

не только материального административного права, но и других материальных отраслей отечественного права. Выявлена специфика предмета регулирования административно-процессуальных норм.

Проведен анализ административно-процессуальных правоотношений, их понятия, содержания и видов, связей с соответствующими материальными правоотношениями, выявлены особенности объектов данных правоотношений.

Сложилось так, что одновременно формировалась и другая, условно говоря, общетеоретическая, составляющая авторской концепции. Содержание этой составляющей образуют следующие важнейшие положения, впервые сформулированные в нашей правовой литературе.

Обращено внимание на то, что применение методологии системного анализа к правовым явлениям с необходимостью приводит к признанию объективного существования такой фундаментальной категории, как единый предмет правового регулирования для всей системы отечественного права в целом. При этом подвергнуто критическому анализу состояние общей теории права, четвертая ни в прошлом, ни в настоящее время, признавая системную природу права, включающую общеизвестные уровни структуры, тем не менее на протяжении многих десятилетий ограничивается признанием наличия предмета регулирования лишь у отрасли права, т. е. у одного из элементов системы права. При таком подходе оказывается, что право как целостность своего предмета регулирования не имеет.

Предпринята попытка выявить в общих чертах структуру единого предмета правового регулирования.

Опираясь на реальное существование единого предмета правового регулирования, представляющего собой многообразную систему общественных отношений, объективно нуждающихся именно в правовом регулировании, обосновано существование единого метода правового регулирования.

Высказано мнение, согласно которому единый метод правового регулирования, отражающий потребности единого предмета и, следовательно, всей системы права в целом, а не отдельной отрасли, практически реализуется в трех типах правового регулирования – гражданско-правовом, административно-правовом и уголовно-правовом. Названные типы в совокупности охватывают потребности практически всех материальных отраслей отечественного права.

Единый метод правового регулирования, действие которого имеет конкретный выход – достижение правового результата, немислим без соответствующей четко закрепленной процедуры его реализации, т. е. юридического процесса. Эта связь особенно проявляется во взаимодействии типа правового регулирования с соответствующим видом процесса, прежде всего гражданским, административным и уголовным.

Таким образом, на макроуровне складывается механизм правового регулирования, системными элементами которого выступают: единый предмет, единый метод и юридический процесс.

В содержание общетеоретической составляющей входит еще ряд положений, из которых приведу лишь одно, касающееся особенностей предмета регулирования процессуальной отрасли отечественного права. Так, показано, что если предметом материальной отрасли права является соответствующее общественное отношение, то предметом процессуальной отрасли является это не общественное отношение, но ставшее теперь правовым под воздействием надлежащей нормы материальной отрасли.

В подробном изложении обе составляющие авторской концепции представлены в монографиях: «Административный процесс и административно-процессуальное право» (СПб.: Изд. Юридического института, 2002) и «Правовое регулирование: предмет, метод, процесс» (СПб.: Юридический центр Пресс, 2003).

Формирование административно-процессуальной и общетеоретической составляющих авторской концепции отражалось в публикуемых мной работах и, естественно, расценивалось неоднозначно.

Так, в области административно-процессуальной сложилось стабильное сосуществование двух подходов, прежде всего, определению сущности административного процесса: «юрисдикционного» и «управленческого». Это означает, что названная часть авторской концепции получила широкую поддержку научной общественности. Более того, в публикациях ряда сторонников «управленческой» концепции административного процесса показано много новых идей, оригинальных выводов.

Иначе обстоит дело с общетеоретической составляющей. Здесь прежде всего обращает на себя внимание тот факт, что критической оценке подвергается лишь один элемент этой составляющей, а именно вопрос о методе правового регулирования. Собственно говоря, только он вызвал, так сказать, решительное отторжение. Так, с постановкой вопроса о едином методе правового регулирования в 1976 г. не согласился профессор Л. С. Явич¹, в 1980 г. профессор С. Н. Братусь², в 1993 г. – профессор С. С. Алексеев³. (Возможно, были и другие публикации, но мне не довелось с ними встретиться.)

Казалось бы, обычное дело: кто-то высказал суждение, другие ему возразили. Но, вот что выглядит весьма странно. Ни один из упомянутых выдающихся ученых не обратил равным счетом никакого внимания на фундаментальное обстоятельство – существование единого предмета правового регулирования, на котором как на ключевом звене базируется вся общетеоретическая составляющая. Именно единый предмет правового регулирования, собственно говоря, «порождает» единый метод. Вряд ли можно признать правомерным «выдергивание» из единой связки – «единый предмет – единый метод» – последнее звено, которое самостоятельно существовать не может, и критически его оценивать.

Видимо, это именно тот случай в научном обороте, когда прежде, чем сказать о методе, предварительно надо сказать о предмете, потребности которого породили такой вариант метода, ибо «избирательный» разговор, без учета существующих связей и взаимозависимостей, едва ли имеет смысл. Между тем именно такой избирательный подход явно прослеживается, например, в выступлениях некоторых участников Международной научно-теоретической конференции, состоявшейся 24 декабря 2003 г. в Санкт-Петербургском университете МВД России⁴.

Картина, однако, окажется неполной, если не упомянуть о другом варианте реагирования на некоторые аспекты авторской концепции. Не скрою, довелось испытать чувство удовлетворения, встретив на страницах печати поддержку идеи о существовании единого предмета правового регулирования, высказанную крупным ученым-теоретиком Д. А. Керимовым⁵. Не скрою также, что эта поддержка некоторым образом и озадачила, поскольку речь ограничилась только предметом и, как говорится, «ни единого слова о едином методе».

Однако, если вдуматься, эта позиция объясняется довольно просто. С единым предметом согласиться несложно: о нем никто никогда не говорил и, стало быть, согласие ни к чему не обязывает... С методом выходит «все наоборот». В сущности, ведь каждому представителю общей теории права, а также специалистам различных отраслей многократно и длительное время уже приходилось писать или рассказывать в аудиториях о том, что у каждой отрасли осязательно существует специфический, т. е. присущий только этой отрасли, метод, который,

¹ Явич Л. С. Общая теория права. Л., 1976. С. 130.

² Братусь С. Н. Система советского законодательства. М., 1980. С. 46–47.

³ Алексеев С. С. Теория права. М., 1993. С. 158.

⁴ Актуальные проблемы теории и истории государства и права. Тезисы Международной научно-теоретической конференции. СПб., 2003.

⁵ Керимов Д. А. Философские проблемы права. М., 1982. С. 292.

как учит теория права, наряду с предметом является одним из критериев выделения соответствующей отрасли. Поэтому согласиться с иным, нетрадиционным, подходом – значит разрушить собственную позицию.

В заключение два соображения.

1. Целесообразно исходить из того, что предлагаемая читателю авторская концепция, изложенная в работах, составляющих содержание данного однотомника, фактически намечает некоторые первичные, принципиальные решения сложных отраслевых и общетеоретических проблем, имеющих, несомненно, первостепенное научное и практическое значение. Понятно, что они открывают широкие возможности для последующих детальных исследований в области функционирования механизма правового регулирования не только в масштабах всей системы отечественного права, но и на всех нисходящих уровнях этой системы.

2. Особенно хочу подчеркнуть, что делал, правда, уже не раз: ключевым звеном упомянутой концепции, вне всякого сомнения, является единый предмет правового регулирования, представляющий собой часть общественных отношений, которые объективно нуждаются именно в правовом регулировании. В моих работах эти отношения расцениваются как «отношения социально-правовой среды», определенным образом отличающиеся от «отношений социально-нравственной среды».

В связи с этим у меня есть предложение к читателям, знакомым с теми главами учебников по теории государства и права, где говорится о системе права. Задайте себе вопрос: если российское право представляет собой целостную систему, то может ли эта система обходиться без своего, единого для всей системы, предмета регулирования?

Хронологически напрашивается первый вариант ответа: да, может. Более того, как свидетельствуют учебники, фактически без него обходится, довольствуясь на протяжении многих десятилетий отраслевыми предметами и, стало быть, отраслевыми методами. Надо ли говорить, что такой ответ в научном плане «обрекает» систему права на беспредметное существование.

Второй вариант ответа: нет, не может. Система права – целостный социальный регулятор, – естественно, имеет свой единый, так сказать, межотраслевой предмет регулирования. Его существование коренным образом меняет представления и о методах правового регулирования, обуславливая существование единого метода правового регулирования. При таком подходе открываются широкие горизонты для интенсивных научных разработок, поисков новых теоретических и практических решений на всех уровнях системы отечественного права.

Итак, вопрос поставлен. Вам, уважаемый читатель, отвечать.

И еще протокольно. В 1976 г. по причинам, от меня не зависящим, вынужден был расстаться с юридическим факультетом Ленгосуниверситета после 22-летней работы в его стенах. Получил приглашение на должность профессора Ленинградской Высшей партийной школы. С 1978 по 1990 г. выполнял обязанности проректора этого учебного заведения.

1990–1991 гг. – ведущий консультант Юридического комитета мэрии Санкт-Петербурга. С 1992 г. по настоящее время – профессор кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России.

Завершая фрагменты автобиографии, хочу сказать: конструктивные критические замечания в адрес предлагаемой концепции и ее составляющих будут восприняты мною с признательностью.

*Заслуженный деятель Российской Федерации, доктор юридических наук,
профессор В. Сорокин*

Часть I

Формирование концепции административного процесса и административно-процессуального права

Проблемы административного процесса

Глава I

Сущность и виды управленческой деятельности советского государства

§ 1. О понятии и сущности советского государственного управления

Государственное управление, административный процесс и административно-процессуальное право – явления, тесно связанные друг с другом. Все они, будучи относительно самостоятельными социальными институтами, в совокупности образуют устойчивую систему, выступая в качестве ее элементов. Эта система отличается сложностью потому, что, во-первых, она охватывает весьма обширную сферу общественных отношений управленческого характера, во-вторых, составляющие данную систему элементы сами представляют собой системы, в-третьих, в государственном управлении используются не только правовые, но и неправовые средства⁶.

Основное внимание советских административистов до настоящего времени было сосредоточено на проблемах лишь одного из элементов названной системы – советского государственного управления. Его понятие, сущность и содержание, а также принципы этого вида государственной деятельности, круг субъектов и многие другие аспекты раскрываются во многих научных трудах советских юристов⁷. Причем все они рассматривают государственное управление, как правило, обособленно, не связывая с административным процессом и нормами, регулирующими его. Это объясняется тем, что государственное управление – явление сложное и многообразное, оно требует специального подхода, что затрудняет одновременное достаточно глубокое исследование административного процесса и административно-процессуального права.

Преимущественная разработка проблем государственного управления имеет и свою положительную сторону. Она состоит в том, что теперь на основе достигнутых научных результатов появляется реальная возможность для активизации усилий в исследовании административного процесса и административно-процессуального права. За последнее время опубликован ряд специальных работ на эти темы⁸.

⁶ Козлов Ю. М. Соотношение государственного и общественного управления в СССР, «Юридическая литература», 1966, стр. 41–42.

⁷ См., например: Студеникин С. С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права, «Вопросы // советского административного права», изд-во АН СССР, 1949; Апанов И. Н. Исполнительная и распорядительная деятельность органов советского государственного управления, «Вопросы советского административного и финансового права», изд-во АН СССР, 1952; Ямпольская Ц. А. Органы советского государственного управления в современный период, изд-во АН СССР, 1954; Петров Г. И. Сущность советского административного права, изд-во ЛГУ, 1959; Козлов Ю. М. Соотношение государственного и общественного управления в СССР.

⁸ См., например: Лунев А. Е. Вопросы административного процесса, «Правоведение», 1962 г. № 2; Салищева Н. Г.

Третий элемент системы – административно-процессуальное право – относится к числу вопросов, почти не разработанных в советской юридической литературе. Поэтому, обращаясь к анализу некоторых проблем советского административного процесса и административно-процессуального права, в интересах системного подхода мы остановимся на общей характеристике государственного управления с единственной целью – определить исходные позиции, необходимые для решения затронутых вопросов.

Среди ученых-юристов ни у кого не вызывает сомнения тот факт, что государственное управление представляет собой одну из форм деятельности Советского социалистического государства. Разногласия касаются других его сторон, например определения числа форм (видов) этой деятельности. Не ставя своей задачей критический анализ многочисленных высказываний на этот счет, отметим, что, с нашей точки зрения, к формам советской государственной деятельности относятся: осуществление представительной власти, государственное управление, правосудие и контрольно-надзорная деятельность.

Первые три формы общепризнаны, что же касается четвертой – контрольно-надзорной, то до настоящего времени к ней относился только прокурорский надзор, в силу чего она обычно именовалась надзорной⁹, или прокурорской¹⁰.

По нашему мнению, в современных условиях уже не представляется возможным ограничить эту форму деятельности Советского государства только функциями прокурорского надзора. Программа КПСС ясно указывает на существенное возрастание в нынешних условиях роли народного контроля за деятельностью государственного аппарата. Усиление народного контроля рассматривается в качестве одного из условий развития социалистической государственности в коммунистическое общественное самоуправление. В целях широкого привлечения трудящихся к участию в контроле и проверке Верховный Совет СССР 9 декабря 1965 г. принял Закон «Об органах народного контроля». Систему этих органов в СССР составляют: Комитет народного контроля СССР, комитеты народного контроля союзных и автономных республик, краевые, областные, автономных областей, окружные, городские и районные комитеты народного контроля, а также группы и посты народного контроля при сельских и поселковых Советах депутатов трудящихся, на предприятиях, в колхозах, учреждениях, организациях и воинских частях¹¹. Все это свидетельствует об огромной значимости контрольной деятельности. Вот почему с нашей точки зрения, было бы неверным недооценивать роль контроля, функции которого, несомненно, распространяются на все звенья советского государственного аппарата в целом, а не только на исполнительные и распорядительные органы. Народный контроль выходит за пределы сферы управления, приобретает общегосударственный характер, поэтому его следует рассматривать ныне как составную часть одной из форм советской государственной деятельности, а именно контрольно-надзорной.

Объединение контроля и надзора обусловлено, по нашему мнению, следующим.

Во-первых, функции контроля и надзора составляют для органов народного контроля и прокуратуры главное содержание их деятельности, основную задачу, ради выполнения которой они созданы; во-вторых, деятельность названных органов имеет в принципе единое «охранительное» назначение, хотя конкретные проявления, способы, приемы контроля и надзора в известной степени отличны друг от друга; в-третьих, контроль и надзор в конечном счете представляют собой средства, при помощи которых Советское государство ведет борьбу с нарушениями социалистической законности, государственной дисциплины, иными отрицатель-

К вопросу об административном процессе в СССР, «Вопросы административного права на современном этапе», Госюриздат, 1963; *её же*, «Административный процесс в СССР», «Юридическая литература», 1964.

⁹ См., например: *Лазарев Б. М.* Некоторые вопросы государственного управления в условиях общенародного государства, «Советское государство и право», 1963 г. № 12.

¹⁰ *Петров Г. И.* Сущность советского административного права, стр. 33.

¹¹ «Ведомости Верховного Совета СССР» 1965 г. № 49, ст. 187.

ными явлениями и добивается восстановления нарушенной нормы права, совершенствования организационной структуры и деятельности государственных и общественных органов.

По вопросу о понятии и содержании управленческой деятельности Советского социалистического государства имеется обширная литература, высказаны многочисленные точки зрения. Однако единства взглядов не достигнуто. Так, для характеристики этой формы деятельности применяется несколько терминов: «исполнительно-распорядительная деятельность», «государственное управление» и значительно реже – «административная деятельность». По мнению ряда ученых, эти понятия выражают различные явления и находятся в определенном соотношении друг с другом.

Например, Н. А. Волков рассматривает исполнительно-распорядительную деятельность как нечто более широкое по сравнению с государственным управлением. Автор пришел к выводу, что исполнительно-распорядительная деятельность настолько отличается от государственного управления по содержанию, что может быть самостоятельной¹².

Ц. А. Ямпольская тоже считает, что исполнительно-распорядительная деятельность и деятельность по управлению (государственное управление) – не одно и то же. Однако, по ее мнению, второе гораздо шире первого. «Исполнительно-распорядительная деятельность, – пишет Ц. А. Ямпольская, – это не всякая управленческая деятельность, а такая управленческая деятельность, которая подотчетна и подконтрольна Советам»¹³.

Против отождествления исполнительно-распорядительной деятельности и государственного управления высказывались и другие авторы¹⁴.

В противоположность им многие советские административисты, а также их коллеги в зарубежных социалистических странах рассматривают «исполнительно-распорядительную деятельность», «государственное управление», «административную деятельность» как понятия идентичные, объединяемые единством содержания и целенаправленности¹⁵. Эта точка зрения представляется правильной. Известно, что В. И. Ленин ставил знак равенства между администрированием как видом деятельности и управлением. Он писал: «“Двойное” подчинение необходимо там, где надо уметь учитывать действительно существующую неизбежность различия. Земледелие в Калужской губернии не то, что в Казанской. То же относится ко всей промышленности. То же относится ко всему администрированию или управлению»¹⁶.

Нет единого мнения и по вопросу о субъектах управленческой деятельности. Одни административисты рассматривают советское государственное управление как исполнительно-распорядительную деятельность всех государственных органов. Наиболее развернутая аргумен-

¹² Волков Н. А. Органы советского государственного управления в современный период, Казань, 1962, стр. 17.

¹³ Ямпольская Ц. А. Актуальные проблемы науки советского административного права, «Советское государство и право» 1962 г. № 10, стр. 22. – Приведенная здесь характеристика исполнительно-распорядительной деятельности страдает неопределенностью. По-видимому, надо представить себе такую управленческую (исполнительно-распорядительную) деятельность, которая не подконтрольна Советам. Но такой не существует. // Аналогичная неопределенность имеется и в работах других авторов. Так, В. А. Власов пишет: «Советское государственное управление представляет собой осуществляемую под руководством Коммунистической партии на основе и во исполнение законов деятельность исполнительных и распорядительных органов государства, за которую они ответственны и подотчетны перед представительными органами государства, а также перед соответствующими вышестоящими в порядке подчиненности государственными органами» (Власов В. А. Основы советского государственного управления, М., 1960, стр. 3). С такой трактовкой также согласиться нельзя. Оказывается, что не содержание данного вида государственной деятельности, а чисто формальный момент – подчиненность – играет решающую роль в определении понятия государственного управления.

¹⁴ См., например: Тихомиров Ю. А. Эволюция исполнительно-распорядительной деятельности в современный период, «Вопросы советского административного права на современном этапе», Госюриздат, 1963, стр. 32.

¹⁵ См., например: «Советское административное право», Госюриздат, 1950, стр. 3; Петров Г. И. Сущность советского административного права, стр. 33, 35; «Советское административное право», Общая часть, Госюриздат, 1962, стр. 13; «Советское административное право», учебник для средних юридических школ, 1964, стр. 6; Стайнов П., Ангелов А. Административное право Народной Республики Болгарии. Общая часть, Госюриздат, 1960, стр. 5.

¹⁶ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 45, стр. 198.

тация этой позиции содержится в трудах С. С. Студеникина¹⁷. Ее поддерживают некоторые ученые и в настоящее время. Так, В. И. Попова пишет: «...советское государственное управление, или административная деятельность, – это исполнительная и распорядительная деятельность всех органов государства, осуществляемая под руководством Коммунистической партии и представительных органов государственной власти и направленная на непосредственное оперативное руководство хозяйственным и социально-культурным строительством, на выполнение советских законов, осуществление задачи и функций социалистического государства»¹⁸. Такая широкая трактовка субъектов управленческой деятельности встречает правильные, на наш взгляд, возражения со стороны тех административистов, которые рассматривают государственное управление как деятельность только исполнительно-распорядительных органов.

Но в юридической литературе обосновывается также точка зрения, согласно которой и Советы депутатов трудящихся являются субъектами управленческой деятельности¹⁹.

Действительно, в широком смысле управление делами социалистического государства осуществляют все системы государственных органов. В работе «Удержат ли большевики государственную власть?» В. И. Ленин писал: «К управлению государством... мы можем *сразу привлечь государственный аппарат*, миллионов в десять, если не в двадцать человек, аппарат, не виданный ни в одном капиталистическом государстве»²⁰.

Рассматривая управление в широком смысле, В. И. Ленин называл органами управления и Советы депутатов трудящихся и суд. Советы, подчеркивал В. И. Ленин, будучи по своей программе органами управления *через трудящихся*, на самом деле являются органами управления *для трудящихся*.

Одну из особенностей советского государственного аппарата В. И. Ленин видел в соединении законодательной и исполнительной деятельности. Эти ленинские положения нашли практическое отражение, в частности, в Конституции СССР 1924 г. Согласно ст. 17 Центральный Исполнительный Комитет, являвшийся высшим органом государственной власти в период между съездами Советов, объединял работу «по законодательству и управлению» Союза ССР. Статья 29 этой же Конституции определяла Президиум ЦИК СССР как высший законодательный, исполнительный и распорядительный орган власти СССР²¹.

Участие представительных органов в управлении государством является прямым выражением их полномочий. Следовательно, и в прошлом управление общественными делами составляло задачу не только исполнительных и распорядительных органов.

Но в понятие советского государственного управления правомерно вкладывать и другой смысл – узкий. В этом случае управление осуществляет особая система государственных органов, специально приспособленных для исполнительно-распорядительной, управленческой деятельности. Именно такое понимание управления составляет содержание интересующей нас формы деятельности Советского социалистического государства.

Участие Советов депутатов трудящихся в управленческой деятельности не дает оснований для того, чтобы рассматривать их в качестве органов государственного управления²².

¹⁷ Студеникин С. С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права, «Вопросы советского административного права», изд-во АН СССР, 1949, стр. 23; «Советское административное право», Госюриздат, 1958, стр. 5 и др.

¹⁸ Попова В. И. К вопросу о предмете советского административного права в связи с его систематизацией, «Вопросы административного права на современном этапе», Госюриздат, 1963, стр. 149.

¹⁹ См., например: Сафаров Р. А. Об осуществлении постоянными комиссиями функций органов управления, «Советы депутатов трудящихся в период развернутого строительства коммунизма», изд-во АОН и ВПШ при ЦК КПСС, 1961, стр. 228.

²⁰ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 34, стр. 316.

²¹ См. Конституцию СССР 1924 г.

²² Сафаров Р. А. Указ. работа.

Думается, что такой подход ни в какой степени не колеблет авторитетности представительных органов государственной власти. «Советы, – отмечает Ю. М. Козлов, – характеризуются как органы управления лишь в связи с тем, что функции управления практически осуществляются через их исполнительно-распорядительные органы и от имени Советов»²³.

Признав Советы депутатов трудящихся органами государственного управления, мы должны будем признать законы Верховных Советов и решения местных Советов актами государственного управления. Однако вряд ли нужно доказывать, что закон Верховного Совета СССР никогда не утрачивает свойств акта высшего органа государственной власти, непосредственно выражающего волю всего советского народа.

Равным образом и решения местного Совета депутатов трудящихся сохраняют свойства акта местного представительного органа государственной власти. «Тот факт, – пишет И. Н. Пахомов, – что Советы в случае необходимости решают вопросы управления, не означает их превращения в органы государственного управления, а издаваемые ими юридические акты по этим вопросам – в акты управления»²⁴. Таким образом, субъектами управленческой деятельности в узком смысле слова являются исполнительные и распорядительные органы, составляющие важную часть аппарата Советского государства. Они действуют под контролем представительных органов государственной власти, ими формируются. Органы государственного управления выполняют основную часть управленческой работы государства.

В современных условиях коммунистического строительства происходит постоянное совершенствование государственного управления. В Тезисах ЦК КПСС «50 лет Великой Октябрьской социалистической революции» говорится: «Всемерное совершенствование централизованного планового руководства и развитие демократических основ управления, привлечение к управлению широких масс трудящихся, улучшение системы учета и контроля, разработка и повсеместное внедрение научной организации труда, применение современных научно-технических средств – таковы основные пути развития системы управления»²⁵.

Процесс совершенствования государственного управления сложен и многообразен, поскольку он охватывает все стороны управленческой деятельности и касается ее объема, методов осуществления, принципов построения аппарата и т. д. Возрастание объема управленческой деятельности, прежде всего, связано с естественным и непрерывным развитием отраслей народного хозяйства и культуры.

Развитие советского государственного управления неразрывно связано с проблемой совершенствования методов управленческой деятельности. Этой проблеме особое внимание уделил сентябрьский (1965 г.) Пленум ЦК КПСС, указавший на необходимость обеспечения научно обоснованного сочетания экономических и административных (управленческих) методов работы хозяйственных органов.

Осуществляемая в нашей стране хозяйственная реформа означает новый подход к управлению экономикой. «Суть его состоит в том, чтобы усилить роль экономических методов руководства, совершенствовать государственное планирование и расширять хозяйственную самостоятельность и инициативу предприятий, всемерно внедрять и совершенствовать хозрасчет. Успешное осуществление реформы в значительной мере зависит от правильного сочетания централизованного руководства с хозяйственной самостоятельностью предприятий...»²⁶

Речь, таким образом, идет не о противопоставлении этих двух методов руководства, а об их органическом соединении. Поэтому совершенствование методов управления производством предполагает: а) сокращение в допустимых пределах той части деятельности выше-

²³ Козлов Ю. М. Соотношение государственного и общественного управления в СССР, стр. 8.

²⁴ Пахомов И. Н. О содержании советского государственного управления в условиях общенародного государства, «Советское государство и право» 1963 г. № 3, стр. 23.

²⁵ «50 лет Великой Октябрьской социалистической революции. Тезисы ЦК КПСС», Политиздат, 1967, стр. 30.

²⁶ Там же, стр. 33.

стоящих органов государственного управления, которая была связана с прямым распоряжением; б) перемещение прав, ранее принадлежавших указанным органам, непосредственно в сферу оперативного руководства производственными процессами; в) более четкое ограничение сферы централизованного планового руководства²⁷.

Кроме исполнительно-распорядительных органов государственной власти к субъектам управленческой деятельности относятся также и общественные организации. Значение их в управлении неуклонно возрастает. При этом происходит процесс двоякого рода: с одной стороны, расширяется сфера действия общественных организаций, все большее число вопросов переходит к ним от государственных органов, с другой стороны, повышается эффективность управленческой деятельности общественных организаций и их органов вследствие предоставления им более широких возможностей и средств воздействия. Примером может служить изменение правового статуса наблюдательных комиссий, которые в соответствии с новым Положением образуются при всех исполкомах районных и городских Советов и обладают значительно большей сферой деятельности, нежели раньше²⁸.

Программа Коммунистической партии Советского Союза предусматривает расширение участия общественных организаций в управлении учреждениями культуры, здравоохранения и социального обеспечения, передачу в их ведение в течение ближайших лет руководства предприятиями, клубами, библиотеками и другими культурно-просветительными учреждениями, находящимися в ведении государства.

Таким образом, управление как форма советской государственной деятельности осуществляется исполнительными и распорядительными органами государственной власти, а также общественными организациями и их органами.

Управленческая деятельность Советского государства имеет своим назначением практическую организацию осуществления его функций. Содержанием этой деятельности является реализация советских законов, практическая непосредственная организация социалистического производства, распределения, развития культуры, охраны государственной безопасности, общественного порядка, защиты страны от нападения извне²⁹.

Характеризуя государственное управление, Е. Старосьцяк указывает на четыре его специфические черты³⁰.

1. Цель деятельности. «Ни один государственный административный орган, – пишет Е. Старосьцяк, – не определяет сам основной цели своего существования и деятельности. Эта цель устанавливается для административного органа “извне”, обычно правовыми предписаниями, изданными вышестоящим органом».

2. Средства деятельности органов государственного управления, правовые формы этой деятельности. «Специфику деятельности органов государственного управления составляет возможность обеспечить подчинение путем применения государственного принуждения. Речь идет, разумеется, не о фактическом применении такого принуждения, а о юридической возможности его применения. Эта черта не присуща никакому иному органу, кроме органа государственного управления».

3. Организационное единство государственного управления при одновременном охвате большого количества специальных проблем.

4. Особый характер «продукции» органа государственного управления.

²⁷ Козлов Ю. М. Вопросы государственного управления в решениях сентябрьского (1965 г.) Пленума ЦК КПСС. Тезисы доклада, изд-во МГУ, 1965; *его же*, Соотношение государственного и общественного управления в СССР, стр. 54–58; *его же*, Управление народным хозяйством и административное право, «Советское государство и право» 1967 г. № 7.

²⁸ «Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1965 г. № 40, ст. 990.

²⁹ О содержании управленческой деятельности см.: Петров Г. И. Сущность советского административного права.

³⁰ Старосьцяк Е. С. Элементы науки управления, «Прогресс», 1965, стр. 47–48.

Эта конструкция вызывает возражения. Специфику цели управленческой деятельности автор видит не в ее содержании, а в том, что для исполнительных и распорядительных органов она устанавливается извне. Но то же самое можно сказать и в отношении цели Совета, суда, прокуратуры – здесь тоже цель устанавливается извне. Вряд ли правомерно спецификой управления считать и способность исполнительных и распорядительных органов к осуществлению принуждения по той простой причине, что аналогичной способностью обладают и другие органы.

По нашему мнению, характерные черты советской управленческой деятельности состоят в следующем.

1. Управление – это самостоятельная форма деятельности Советского государства. Она осуществляется исполнительными и распорядительными органами государственной власти, а также общественными организациями и их органами.

Управление – основной вид деятельности исполнительных и распорядительных органов государственной власти. Однако помимо выполнения управленческих функций эти органы выступают в некоторых случаях и как субъекты гражданско-правовых отношений при заключении ими разного рода сделок и договоров³¹.

Что касается общественных организаций, то степень их участия в управленческой деятельности зависит от конкретного назначения этих субъектов. Для одних, например профессиональных союзов, участие в управлении составляет лишь часть их деятельности. Для многих общественных органов управление составляет основной вид их деятельности, например для общественных отделов исполнительных комитетов.

2. Управленческая деятельность направлена на организацию практического осуществления функций Советского государства. Известно, однако, что организационная работа присуща не только исполнительным и распорядительным органам государственной власти. Элементы организации используются в процессе деятельности всех государственных органов, а также общественных организаций.

В то же время организаторская деятельность органов государственного управления имеет ряд особенностей, выражающихся, как отмечает Г. И. Петров, в том, что ей присущ практический непосредственный характер, она опосредствует процесс постоянного оперативного руководства хозяйственным, культурным и оборонным строительством³². С этим следует согласиться. Действительно, не всякая организационная деятельность может быть признана управленческой в узком смысле слова. Для этого она, по нашему мнению, должна отвечать ряду условий. Во-первых, составлять главную задачу соответствующих государственных или общественных органов. Как известно, такая задача присуща именно органам государственного управления. Во-вторых, организационная деятельность должна осуществляться не только в пределах какого-либо органа или внутри данной системы органов, а и вовне. Это качество присуще лишь органам государственного управления. В-третьих, организационная деятельность должна быть направлена на реализацию всех функций государства, поскольку в этом главная цель управленческой деятельности. Такую организационную деятельность осуществляют исполнительные и распорядительные органы государственной власти. В-четвертых, организационная работа должна быть непрерывной, а не эпизодической, ибо непрерывность есть одно из главных условий оперативности.

³¹ Советское государственное управление, пишет Ю. М. Козлов, «представляет собой не всю деятельность органов управления, а только их основную, исполнительную и распорядительную деятельность, содержанием которой является исполнение советских законов» (*Козлов Ю. М. Органы советского государственного управления*, Госюриздат, 1960, стр. 48). По нашему мнению, содержанием управленческой деятельности является не только исполнение законов, но и организация этого исполнения.

³² *Петров Г. И. Сущность советского административного права*, стр. 46.

Все названные качества, взятые в совокупности, и дают представление об организации в процессе управленческой деятельности.

3. Государственное управление как форма деятельности Советского государства связано с реализацией властных полномочий. Характер властных полномочий органов, выполняющих управленческую деятельность, различен. Он зависит от конкретного назначения органа, от содержания и масштаба его работы и ряда других факторов.

Признание государственно-властного характера управленческой деятельности, разумеется, не должно вести к игнорированию всевозрастающего значения организационно-разъяснительной работы, не связанной непосредственно с применением власти. Вместе с тем некоторые административисты, на наш взгляд, несколько опережают события, недооценивая властную сторону управленческой деятельности. «Исполнительно-распорядительная деятельность, – пишет Ю. А. Тихомиров, – связывается уже не столько с изданием государственно-властных актов, сколько с научно-техническими и оперативно-организационными функциями»³³. Такой вывод представляется преждевременным. Развитие государственности в современный период характеризуется тем, что на протяжении определенного времени будут переплетаться черты государственного руководства, предполагающего реализацию властных полномочий, и общественного самоуправления. Поэтому не настало еще время отказываться от правового регулирования, которое представляет собой одно из выражений властных полномочий.

Программа КПСС отмечает, что «большое значение приобретает дальнейшее *укрепление социалистического правопорядка*, совершенствование правовых норм, регулирующих хозяйственно-организаторскую и культурно-воспитательную работу, содействующих решению задач коммунистического строительства и всестороннему расцвету личности»³⁴.

4. Особенность управленческой деятельности Советского государства составляет правотворчество. Как известно, из всех форм деятельности Советского государства только осуществление представительной власти и государственное управление связаны с правотворчеством. Контрольно-надзорная деятельность и правосудие – правоприменяющие формы государственной деятельности.

Правотворческий характер исполнительно-распорядительной деятельности органов государственного управления обусловлен ее целями и задачами, потребностями непрерывного руководства обширными сферами общественной жизни, в процессе которого осуществляется правовое регулирование различных общественных отношений. Правотворчество выступает, таким образом, как одно из неперенных условий эффективной управленческой деятельности государства в современный период.

Ю. М. Козлов справедливо видит в правотворчестве одно из основных свойств управленческой деятельности. «Исполнительная и распорядительная деятельность, – пишет он, – состоит не только в исполнении прямых велений закона (т. е. применении общих норм социалистического права к конкретным обстоятельствам), но и в самостоятельном установлении основанных на законе правил поведения, конкретизирующих и детализирующих общие нормы, содержащиеся в законе»³⁵.

Масштабы и объем правотворческой деятельности различных органов государственного управления неодинаковы. Однако для всех них она должна быть строго подзаконной.

Управленческая деятельность общественных организаций и их органов также связана с нормотворчеством. Иначе и не может быть, ибо управление – независимо от того, как оно осу-

³³ Тихомиров Ю. А. Указ. работа, стр. 34.

³⁴ «Программа Коммунистической партии Советского Союза», Политиздат, 1966, стр. 105.

³⁵ «Советское административное право. Общая часть», Госюриздат, 1962, стр. 10.

ществляется (государственными или общественными органами), – всегда регулятивная деятельность.

Нормотворчество общественных организаций и их органов, по общему правилу, связано с созданием неправовых норм, что обусловлено негосударственной природой этих субъектов управления. Однако, как показывает практика, они участвуют и в правотворчестве, причем в различных формах: во-первых, посредством издания совместных с государственными органами правовых актов³⁶; во-вторых, путем участия общественных организаций в обсуждении проектов различных нормативных актов; в-третьих, в процессе разработки предложений, направляемых компетентным государственным органам; в-четвертых, путем привлечения представителей общественности к разработке проектов различных актов.

Самостоятельно осуществлять нормотворческую деятельность общественные организации могут лишь в процессе выполнения полномочий, переданных государством³⁷.

В данном случае речь идет не только об урегулировании внутренних отношений (для чего далеко не всегда нужны нормы права), но и о регулировании внешних отношений с другими органами, как государственными, так и общественными.

Санкционированная нормотворческая деятельность общественных организаций всегда требует наличия специального на то государственного акта. Только компетентный государственный орган может делегировать это право. Однако имелись факты, когда общественная организация сама устанавливала полномочия давать обязательные указания другим органам, в том числе и государственным. Например, ст. 15 действовавшего до 1964 г. Устава союза спортивных обществ и организаций СССР устанавливала, что постановления Центрального совета союза и его президиума «являются обязательными для всех добровольных спортивных обществ, министерств, ведомств и организаций, проводящих работу по физической культуре и спорту». В новом Уставе союза спортивных обществ и организаций СССР, принятом 29 мая 1964 г., этой нормы нет. Однако она послужила основанием для определенных теоретических выводов на страницах юридической печати³⁸.

Возрастание роли общественных организаций в коммунистическом строительстве, в том числе и в управленческой деятельности, вполне естественно вызвало стремление полнее и глубже исследовать основные аспекты соотношения государственных и общественных начал управленческой деятельности. Анализируя их, Г. И. Петров, например, сделал вывод, что «в современных условиях наряду с системой органов государственного управления складывается органически связанная с ней система органов общественного управления, коим передаются функции, ранее выполнявшиеся исполнительными и распорядительными органами Советского государства»³⁹.

³⁶ См., например: постановление Совета Министров СССР и ВЦСПС от 2 января 1962 г. «О расширении участия профсоюзов в решении вопросов пенсионного обеспечения рабочих и служащих» (СП СССР 1962 г. № 1, ст. 3). 21 июня 1964 г. девятая сессия Калининского районного Совета депутатов трудящихся Ленинграда совместно с Пленумом РК ВЛКСМ приняла решение «Об усилении воспитательной работы среди несовершеннолетних и мерах по предупреждению детской безнадзорности» (архив исполкома Калининского районного Совета г. Ленинграда).

³⁷ Баймаханов М. Т. Нормотворческая деятельность общественных организаций в процессе выполнения переданных им государственных функций, «Советское государство и право» 1963 г. № 9; Кравченко В. В. О характере норм, создаваемых добровольными обществами, «Советское государство и право» 1960 г. № 8; Михалыч Я. С. Правовые формы деятельности общественных организаций трудящихся, «Вопросы политической организации советского общества в период развернутого строительства коммунизма», изд-во АОН и ВПШ при ЦК КПСС, 1962; Горшенев В. Участие общественных организаций в правовом регулировании, Госюриздат, 1963; Козлов Ю. М. Соотношение государственного и общественного управления в СССР.

³⁸ В. М. Корельский пришел к заключению, что «нормы, содержащиеся в обязательных постановлениях руководящих органов Союза спортивных обществ и организаций, возлагают на обязанных лиц не только моральные, но и определенные юридические обязанности, а виновное нарушение их может вызвать правовые последствия» (Корельский В. М. О характере норм, создаваемых общественными организациями, «Советское государство и право» 1963 г. № 9, стр. 162).

³⁹ Петров Г. И. Некоторые теоретические вопросы участия общественности в управлении государством, «Правоведение» 1962 г. № 3, стр. 103. // Общественное управление Ю. М. Козлов определяет как «осуществляемую параллельно с государ-

Нам представляется этот процесс несколько иначе. Система общественного управления возникает не наряду, а внутри системы государственного управления. Общественное управление рождается в недрах государственного управления как необходимый процесс развития государственности в современный период коммунистического строительства. Думается, более прав Ю. А. Тихомиров, считающий, что формы общественного управления созревают и развиваются именно в ткани государственного управления⁴⁰.

Г. И. Петров выступает за единое определение советского государственного и общественного управления. Он пишет: «Советское государственное и общественное управление есть одна из форм деятельности Советского государства и общественных организаций, состоящая в практическом осуществлении под руководством КПСС, на основе и во исполнение советских законов функции строящего коммунизм Советского общенародного государства путем убеждения как основного метода их деятельности, а также путем применения мер принуждения к нарушителям норм советского права и правил социалистического общежития»⁴¹.

В рамках этого определения автор предлагает различать государственное управление и общественное, отдельно формулировать их определения с учетом коренной общности и особенностей, отличающих их друг от друга.

Приведенная конструкция не может быть признана бесспорной. Прежде всего нельзя согласиться с представлением о том, что общественное управление есть одна из форм деятельности общественных организаций. По-видимому, еще нет достаточных оснований проводить аналогию здесь с государственным управлением как формой деятельности государства. Известно, что аппарат, выполняющий управленческую деятельность, есть часть государственного аппарата. Что же касается общественных организаций, участвующих в управленческой деятельности, то вряд ли можно представить их как некую часть общественного аппарата, выполняющего кроме управления еще ряд форм деятельности. Во всяком случае такой взгляд нуждается в специальном обосновании.

Кроме того, предложенное общее определение государственного и общественного управления требует, как говорит об этом сам автор, еще двух самостоятельных определений. Наличие, таким образом, трех определений вряд ли можно признать целесообразным.

Более правильным нам представляется иной путь. Признав общественное управление внутренней составной частью государственного управления, можно сформулировать определение государственного управления как осуществляемую под руководством КПСС организационно-властную деятельность исполнительных и распорядительных органов, а также организационно-нормотворческую деятельность общественных организаций и их органов, состоящую в практическом осуществлении на основе и во исполнение законов функций государства, обеспечении оперативного руководства хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством.

§ 2. Структура управленческой деятельности советского государства

За последние годы возрос интерес к проблемам совершенствования управленческой деятельности, организации процесса управления в целом, а также в отдельных отраслях народного хозяйства⁴².

ственным управлением деятельность общественных организаций по выполнению переданных в их ведение функций государственных органов, их деятельность в сфере государственного управления, не связанную с передачей указанных функций, а также деятельность по управлению внутренними делами самих этих организаций» (Козлов Ю. М. Соотношение государственного и общественного управления в СССР, стр. 63).

⁴⁰ Тихомиров Ю. А. Развитие социалистической государственной власти, «Советское государство и право» 1963 г. № 5, стр. 26.

⁴¹ Петров Г. И. Указ. статья, стр. 104–105.

⁴² См., например: Касицкий И. О науке управления производством, «Коммунист» 1962 г. № 15; Бирман А. За глубокую

Это обусловлено практическими потребностями коммунистического строительства, необходимостью обеспечить квалифицированное и эффективное руководство десятками миллионов людей, занятых на многочисленных предприятиях, в учреждениях, и т. д.

Совершенствование управленческой деятельности неразрывно связано с проблемами организации и функционирования самого управленческого аппарата, состоящего из весьма разветвленной системы органов. Первостепенное значение приобретает и задача укрепления взаимоотношений между органами управления, прежде всего в области экономики, как это было подчеркнуто в решениях сентябрьского (1965 г.) Пленума ЦК КПСС.

В. И. Ленин придавал исключительно большое значение правильной организации управленческого аппарата, подчеркивал необходимость систематического его улучшения. В многочисленных трудах В. И. Ленина содержатся указания об основных принципах, методах, формах и стиле работы советских учреждений.

Деятельность аппарата советского государственного управления сложна и многообразна. Управленческим трудом в народном хозяйстве СССР занята многомиллионная армия трудящихся.

Объем работ по управлению непрерывно возрастает с увеличением производства, усложнением и развитием его внутренних связей, причем по некоторым подсчетам быстрее, чем само общественное производство. Растет количество данных, которые надо получить, проанализировать, проконтролировать и передать в различные звенья управления. Увеличивается и хозяйственная документация, содержащая информацию, необходимую для управления⁴³. Совершенствование всех сторон управленческой деятельности приобретает общесоциальную значимость, становится необходимым условием развития нашего общества. Поэтому Программа Коммунистической партии Советского Союза рассматривает улучшение работы государственного аппарата, усиление народного контроля над его деятельностью, привлечение всех граждан к участию в управлении государством, в руководстве хозяйственным и культурным строительством как главное направление развития социалистической государственности в период строительства коммунизма.

Однако проблемы организации управления, повышения его эффективности до сих пор еще не заняли должного места в науке советского административного права⁴⁴. Об этом свидетельствует тот факт, что среди значительного количества работ наших административистов за послевоенный период было очень мало трудов, посвященных вопросам практической организации управления, его функциям, а также формам и видам, т. е. по сути дела самому механизму, структуре управленческой деятельности. Пожалуй, единственным специальным исследованием в этой области была докторская диссертация И. И. Евтихьева, защищенная в 1948 г. Отсутствует единый подход к классификации элементов управления, их определению. В применяемые термины подчас вкладывается неодинаковый смысл, различное содержание, что, естественно, не способствует решению проблемы в целом. Поэтому обратимся к краткому анализу высказанных в литературе взглядов.

По мнению С. С. Студеникина, деятельность органов государственного управления складывается из нескольких элементов, имеющих самостоятельное значение: материально-техни-

разработку проблем управления, «Плановое хозяйство» 1963 г. № 3; *Терещенко В.* Организация и управление (Опыт США), «Экономика» 1965; *Чиквадзе В. М.* Проблемы советской юридической науки в современный период коммунистического строительства, «Советское государство и право» 1964 г. № 9; *Пискотин М. И., Лазарев Б. М., Салищева Н. Г., Тихомиров Ю. А.* О науке управления, «Советское государство и право» 1964 г. № 9; *Качалина Л.* Проблемы научной организации управленческого труда, «Коммунист» 1964 г. № 15; *Ямпольская Ц. А.* К методологии науки управления, «Советское государство и право» 1965 г. № 8; *Пискотин М. И., Тихомиров Ю. А.* Совершенствование организации и методов деятельности аппарата государственного управления, «Советское государство и право» 1965 г. № 9; *Старосыцяк Е.* Правовые формы административной деятельности, Госюриздат, 1959; *его же*, Элементы науки управления.

⁴³ *Качалина Л.* Проблемы научной организации управленческого труда, стр. 40.

⁴⁴ *Пискотин М. И., Лазарев Б. М., Салищева Н. Г., Тихомиров Ю. А.* Указ. статья, стр. 21.

ческие операции, имущественная деятельность на основе гражданско-правовых норм и исполнительно-распорядительная деятельность, которая осуществляется в формах планирования, учета, контроля, надзора, расстановки кадров, правильного построения аппарата, установления тех или иных обязанностей, запрещения или разрешения тех или иных действий, организации производственных процессов и т. п.⁴⁵

Эта позиция вызывает возражения. Нельзя прежде всего согласиться с явным преувеличением такого элемента управления, как материально-технические действия. Они составляют лишь часть управленческой деятельности, причем не правовую часть. Далее, нет оснований считать материально-технические действия существующими отдельно от исполнительно-распорядительной деятельности по той причине, что первое есть составная часть второго. Материально-технические операции – вид управленческой исполнительно-распорядительной деятельности, хотя, строго говоря, они не принадлежат только управлению.

Неточны, на наш взгляд, и рассуждения автора о формах исполнительно-распорядительной деятельности. Совершенно неправомерно им опущена такая правовая форма, как акты управления. В то же время многое из того, что С. С. Студеникин перечислил, не может быть отнесено к формам управленческой деятельности. Даже если допустить, что планирование, учет, контроль и так далее относятся к формам управленческой деятельности (хотя мы считаем их функциями управления), то правильное построение аппарата никак не может считаться формой, ибо это есть не что иное, как задача соответствующих органов и компетентных должностных лиц. Кроме того, названные С. С. Студеникиным формы применяются и в управлении, и в деятельности других государственных органов и, следовательно, не обладают управленческой спецификой⁴⁶.

Иного взгляда придерживался И. Н. Ананов. Он предлагал классифицировать исполнительно-распорядительную деятельность с точки зрения: характера этой деятельности; тех субъектов (юридических и физических лиц), на регулирование поведения которых она направлена; материальных объектов (государственная, кооперативная и личная собственность), с которыми в отдельных случаях эта деятельность связана⁴⁷.

По характеру исполнительно-распорядительной деятельности автор различал: а) «организацию», которая охватывает деятельность, связанную с образованием, реорганизацией или ликвидацией учреждений, предприятий, госорганов, установлением или изменением их структуры, штата, укомплектованием или обновлением персонала, наделением материальными средствами, установлением должностных окладов, утверждением положений и уставов; б) руководство, которое связано с направлением работы уже организованных аппаратов государства, с утверждением планов их работ, с мерами обеспечения выполнения этих планов, с мерами проверки исполнения.

С точки зрения субъектов И. Н. Ананов различал три вида исполнительно-распорядительной деятельности: а) деятельность в отношении нижестоящих звеньев; б) деятельность в отношении неподчиненных звеньев (учреждений и организаций, входящих в системы других ведомств); в) внутризвенную деятельность исполнительно-распорядительного органа (например, директора завода в отношении рабочих и служащих завода).

⁴⁵ Студеникин С. С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права, стр. 21, 31.

⁴⁶ Ю. М. Козлов справедливо отметил, что «чисто организационные действия, совершаемые органами советского государственного управления (контроль, подбор и расстановка кадров и т. п.), нельзя рассматривать в качестве форм, присущих только // исполнительной и распорядительной деятельности. Однако для государственного управления как наиболее практической и непосредственной формы организующей деятельности Советского государства они, конечно, в наибольшей степени характерны». (Козлов Ю. М. Органы государственного управления, стр. 48–49).

⁴⁷ Ананов И. Н. Указ. статья, стр. 31.

Наконец, по материальным объектам приложения исполнительно-распорядительной деятельности автор выделял: а) управление, осуществляемое госорганами в отношении государственной собственности; б) государственное руководство, учет и контроль, осуществляемые госорганами в отношении колхозно-кооперативной собственности; в) государственное регулирование, учет и контроль в отношении личной собственности отдельных граждан-владельцев, осуществляемые госорганами⁴⁸.

В предложенной И. Н. Анановым конструкции вызывает сомнение прежде всего правомерность разделения таких понятий, как управление, организация, руководство. Мы считаем эти понятия взаимопроникающими друг в друга. Управление несет в себе черты организационной деятельности и в то же время представляет собой руководство. В. И. Ленин рассматривал управление и организацию как явления однопорядковые: «Для успешного управления необходимо, *кроме* умения убедить, *кроме* умения победить в гражданской войне, умение *практически организовать*»⁴⁹.

На связь между управлением и организацией указывал и М. И. Калинин: «У нас управлять, – говорил он, – значит организовывать десятки миллионов трудящихся»⁵⁰.

Управление – это организующая деятельность, главная задача исполнительно-распорядительных органов. С другой стороны, организация тесно связана с руководством как определенным проявлением организующей деятельности⁵¹.

И. Н. Ананов связывал понятие руководства с функционированием уже организованного аппарата. В этом случае может возникнуть представление, что на определенном этапе управленческой работы организация выполнила свои задачи и уступила место руководству. И организация и руководство осуществляются одновременно как единый процесс управления. Можно сказать, что организация – эта такая деятельность, которая осуществляется и по вертикали и по горизонтали, тогда как руководство преимущественно связано со взаимодействием между вертикально расположенными звеньями.

Что касается понятий «управление» и «руководство», то действующее законодательство использует их для характеристики отличных друг от друга процессов, хотя и не всегда последовательно. Так, Конституция СССР 1936 г. применительно к системе исполнительно-распорядительных органов использует термин «руководство» в нескольких аспектах: Совет Министров СССР осуществляет общее руководство в области сношений с иностранными государствами

⁴⁸ Воздействие органов управления на различные объекты собственности Ю. М. Козлов рассматривает как методы организующей деятельности. Так, он различает: а) в отношении объектов государственной собственности – централизованное руководство, осуществляемое центральными органами государственного управления // по основным вопросам соответствующих отраслей управления (определение общей линии и координация деятельности, планирование и контроль и т. п.), и оперативное управление, реализуемое местными органами по всем повседневным вопросам работы подчиненных объектов. Соотношение этих двух элементов базируется на принципе демократического централизма; б) в отношении объектов кооперативно-колхозной собственности – государственное руководство; в) в отношении объектов личной собственности граждан и колхозной торговли – государственное регулирование, в ходе которого органы государственного управления устанавливают соответствующий правовой режим, применяют систему разрешений, запретов и т. д. (см.: Козлов Ю. М. Органы государственного управления, стр. 49–50).

⁴⁹ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 36, стр. 173.

⁵⁰ Калинин М. И. Очерки советского строительства, Госполитиздат, 1958, стр. 538.

⁵¹ Говоря о соотношении этих понятий, П. Стайнов и А. Ангелов пишут: «Фактически руководство и организация зачастую переходят одно в другое, поскольку это очень близкие по характеру проявления административной деятельности» (Стайнов П., Ангелов А. Административное право Народной Республики Болгарии, Общая часть, стр. 22). Разделяя в принципе позицию И. Н. Ананова, авторы учебника рассматривают руководство и организацию как виды административной деятельности. Они считают, что руководство выступает как деятельность чисто юридическая и обычно предшествует организации, а организация охватывает, по мысли авторов, «не только юридические элементы, т. е. волеизъявления, но и материально-технические действия, связанные с созданием и налаживанием в процессе этой деятельности учреждений, предприятий, кооперативов и т. д.» (стр. 22). // Мы не разделяем взгляд на руководство как на исключительно юридическую деятельность. Обеспечение оперативного руководства в области государственного управления далеко не всегда связано с использованием правовых средств. Равным образом нет оснований считать процесс руководства предшественником процесса // организации. Ананов И. Н. например, рассматривал организацию в качестве предшественника руководства.

(п. «г» ст. 68); министры СССР руководят отраслями государственного управления, входящими в компетенцию СССР (ст. 72). Законодатель при этом исходит из того, что в процессе руководства решаются общие задачи, которые охватывают либо определенное направление работы, либо какую-то отрасль управления. Термину же «управление» Конституция придает значение непосредственного воздействия. В ст. 76 Конституции дается представление о соотношении указанных понятий: «Союзно-республиканские Министерства руководят порученной им отраслью государственного управления, как правило, через одноименные Министерства союзных республик и управляют непосредственно лишь определенным ограниченным числом предприятий по списку, утверждаемому Президиумом Верховного Совета СССР».

Что же касается общесоюзных министерств, то Конституция СССР не дает достаточно четкого определения характера их деятельности. На основании ст. 75 общесоюзные министерства руководят порученной им отраслью государственного управления на всей территории СССР или непосредственно, или через назначаемые ими органы. Спрашивается, управляет ли чем-либо общесоюзное министерство? Несомненно, управляет, хотя в Конституции об этом и не говорится. Союзно-республиканское министерство СССР, управляя предприятиями, указанными в списке, действует в этой части точно так же, как и общесоюзное министерство. Причем масштабы непосредственного управления в общесоюзном министерстве значительно шире, чем в министерстве союзно-республиканском⁵².

Таким образом, управление и руководство – понятия, различающиеся главным образом по своему объему и направленности. Управление охватывает более широкую сферу отношений, нежели руководство. С нашей точки зрения, управление охватывает также и отношение человека, например, к техническим средствам – машинам и механизмам, тогда как руководство характеризуется лишь взаимоотношениями между людьми, т. е. социальными свойствами. Кроме того, руководство в процессе исполнительно-распорядительной деятельности преимущественно связано с распоряжением в широком смысле, тогда как среди элементов управления есть и исполнительство.

Характеристика управленческой деятельности с точки зрения субъектов тоже имеет, на наш взгляд, уязвимые места. Во-первых, здесь больше оснований говорить не о видах управления, а об объеме управленческой деятельности. Во-вторых, деятельность в отношении нижестоящих звеньев и внутризвенная деятельность – это по сути одно и то же. Например, деятельность директора в отношении рабочих и служащих данного предприятия есть не что иное, как деятельность в отношении нижестоящих звеньев.

Мы не разделяем точку зрения И. Н. Ананова и в отношении способов (приемов) исполнительной и распорядительной деятельности. Подбор и расстановка кадров, инструктирование и так далее, с нашей точки зрения, относятся к функциям управленческой деятельности. При этом мы учитываем, что названные функции могут осуществляться и другими органами государства, а не только исполнительно-распорядительными. Но если для органов государственного управления эти функции составляют главное содержание работы, то для других органов они выполняются в связи с иными основными задачами.

По мнению Ц. А. Ямпольской, «формы исполнительной и распорядительной деятельности не исчерпываются только юридическими актами управления»⁵³. С этим следует согла-

⁵² В 1951 г. И. Н. Ананов справедливо отмечал, что система прямого и непосредственного управления отраслью является в общесоюзном министерстве единственной системой, фактически существующей и логически возможной для этого органа. Основное в правовой характеристике общесоюзного министерства – это его непосредственное и прямое руководство и управление порученной ему отраслью, подчиненными ему органами, а также непосредственное или через свои союзные органы управление всеми предприятиями, учреждениями и организациями, входящими в его систему (см.: *Ананов И. Н.* Система органов государственного управления в советской социалистической федерации, изд-во АН СССР, 1951, стр. 183, 186 и др.).

⁵³ *Ямпольская Ц. А.* Органы советского государственного управления в современный период, стр. 52–53.

ситься. Действительно, акты управления представляют собой лишь одно из проявлений управленческой деятельности.

Ц. А. Ямпольская считает, что руководство (автор ставит знак равенства между понятиями исполнительной и распорядительной деятельности и руководства) осуществляется в многочисленных и разнообразных организационных формах. Это – непосредственное инструктирование работников подчиненного аппарата, созыв совещаний по обмену опытом, обследования и проверки, использование периодической печати в целях улучшения руководства нижестоящими звеньями аппарата управления. Ц. А. Ямпольская пишет: «Исполнительная и распорядительная деятельность со стороны своего содержания должна быть определена как подзаконная организующая деятельность Советского социалистического государства, направленная на построение коммунистического общества и осуществление связанных с этим задач. С точки зрения форм, в которых она протекает, это – осуществление руководства, учета, контроля и проверки исполнения».

Нетрудно увидеть, что в понятие формы исполнительно-распорядительной деятельности вкладывается различный смысл. Вряд ли правомерно рассматривать в качестве самостоятельных форм управленческой деятельности, скажем, осуществление руководства, контроль и проверку исполнения. Известно, что контроль – это неотъемлемая составная часть руководства, которое без элементов контроля перестает быть таковым. Кроме того, мы не разделяем взгляда, согласно которому контроль рассматривается в качестве формы управленческой деятельности⁵⁴. Планирование, подбор и расстановку кадров, контроль и проверку исполнения, по нашему мнению, необходимо отнести к функциям управления.

И. И. Евтихийев различает виды и формы управленческой деятельности. К видам он относит: а) централизованное руководство вышестоящих органов административной деятельностью нижестоящих органов управления; б) непосредственное оперативное управление, осуществляемое отдельными органами управления и должностными лицами; в) государственное регулирование деятельности общественных организаций трудящихся; г) сотрудничество органов управления с общественными организациями; д) деятельность органов управления по удовлетворению запросов и нужд граждан, охране их прав, а также законных интересов общественных организаций трудящихся.

И. И. Евтихийев считает, что виды административной деятельности по существу указывают на основные направления руководства в области хозяйственного и культурно-политического строительства, на основные методы организующей деятельности органов советского государственного управления⁵⁵. Таким образом, автор не проводит различия между *видами* административной деятельности, основными *направлениями* руководства и *методами* организационной работы органов советского государственного управления. Думается, что некоторые из указанных видов административной деятельности правильнее было бы рассматривать как задачи соответствующих органов управления, например деятельность по удовлетворению запросов и нужд советских граждан и т. д.

К основным формам, в которых выполняются органами управления или отдельными должностными лицами действия, связанные с процессом управления, И. И. Евтихийев относит: а) материально-технические операции; б) организационные мероприятия; в) гражданско-правовые сделки; г) меры непосредственного принуждения; д) акты советского государственного управления.

⁵⁴ По мнению П. Стайнова и А. Ангелова, «социалистическое управление помимо “руководства” и “организации” включает в себя как форму проявления административной деятельности “контроль и проверку исполнения”, т. е. то, что в праве называется осуществлением «внутреннего и внешнего ведомственного контроля» (указ. работа, стр. 25–26). Авторы допускают неточность, рассматривая контроль как нечто обособленное от руководства. Контроль есть не что иное, как внутренний элемент руководства.

⁵⁵ «Советское административное право. Общая часть», Госюриздат, 1962, стр. 198.

Действительно, органы советского государственного управления выполняют все перечисленные здесь действия. Однако, по нашему мнению, не все они могут быть представлены в качестве форм исполнительно-распорядительной деятельности. Нельзя согласиться, например, с отнесением гражданско-правовых сделок к формам управленческой деятельности. Заключая договоры, органы государственного управления выступают в качестве субъектов имущественных прав, т. е. стороной гражданско-правового отношения, регулируемого нормами гражданского права. «Естественно, что такая деятельность органов управления не может быть признана исполнительной и распорядительной»⁵⁶.

Е. Старосьцяк указывает на следующие формы управленческой деятельности: 1) установление общеобязательных норм; 2) издание административных актов; 3) заключение договоров; 4) осуществление общественно-организационной деятельности; 5) совершение материально-технических действий⁵⁷.

По нашему мнению, позиция Е. Старосьцяка в наибольшей степени соответствует реальному положению вещей. Однако некоторые из названных форм управленческой деятельности вызывают возражения. Во-первых, издание административных актов не соответствует в полной мере содержанию данного вида деятельности, поскольку это только одно из средств, способов применения права. Другим средством являются действия, не подпадающие под понятие административного акта. Поэтому мы считаем целесообразным именовать данный вид деятельности применением права. Во-вторых, как уже говорилось, заключение договоров нельзя относить к формам или видам управленческой деятельности.

Важнейшими функциями государственного управления И. Н. Пахомов считает научно-методическое руководство и совершенствование самого аппарата управления. Научно-методическое руководство состоит в планировании (организационном и производственно-техническом), в организации учета и отчетности, разработке научно обоснованных норм труда, заработной платы и распределения, в обобщении опыта работы, в создании моделей и стандартов управления социальными и экономическими процессами, расширении научной основы управленческой деятельности и т. п.

Функция совершенствования самого аппарата управления, по мнению И. Н. Пахомова, состоит: в подборе и расстановке кадров, организации проверки директив вышестоящих органов и своих собственных решений, правильном разграничении управленческих функций между отдельными звеньями внутри самого аппарата управления; организации трудящихся масс на выполнение задач, стоящих перед органами государственного управления; распоряжении материальными и денежными средствами; инструктировании и проведении совещаний и других мероприятий по повышению уровня деловых и политических качеств работников государственного аппарата и структуры управления. «Указанные функции государственного управления, – пишет И. Н. Пахомов, – выражаются как в издании юридических актов, так и в форме организационно-технических мероприятий»⁵⁸.

Нам представляется недостаточно обоснованной предлагаемая классификация функций управления. Трудно, например, согласиться с тем, что планирование составляет один из эле-

⁵⁶ «Советское административное право. Общая часть», Госюриздат, 1962, стр. 12. – Попутно следует отметить, что в главе I этого учебника (автор Ю. М. Козлов) под формами исполнительной и распорядительной деятельности, не присущими только государственному управлению, понимается нечто иное, а именно: контроль, подбор и расстановка кадров. Они признаются формами, наиболее характерными для управленческой деятельности, ибо «с их помощью достигаются те цели, которые стоят перед органами управления. Например, контроль, который практически осуществляется всеми органами государства, для государственного управления имеет особое значение, так как является одной из конкретных форм исполнительной и распорядительной деятельности» (стр. 13). Такая неопределенность в трактовке форм управленческой деятельности в одном и том же учебнике, естественно, не способствует выработке достаточно четких представлений об этом у читателя.

⁵⁷ Старосьцяк Е. Правовые формы административной деятельности, стр. 16.

⁵⁸ Пахомов И. Н. О содержании советского государственного управления в условиях общенародного государства, «Советское государство и право» 1963 г. № 3, стр. 18.

ментов лишь научно-методического руководства и не имеет отношения к совершенствованию управленческого аппарата. Между тем известно, что планирование численности административно-управленческого аппарата непосредственно направлено на улучшение структуры соответствующих государственных органов и всего управленческого аппарата в целом. С другой стороны, подбор и расстановка кадров, организация проверки исполнения, организация трудящихся масс и другие действия входят составной частью в содержание руководства во всех звеньях аппарата управления.

Говоря лишь о двух формах, в которых проявляются функции государственного управления, И. Н. Пахомов не учитывает существования и ряда других форм, связанных, например, с осуществлением материально-технических операций, применением права.

Две формы управленческой деятельности называет и В. И. Попова. Она пишет: «Исполнительная и распорядительная деятельность органов государства осуществляется в форме издания актов и в форме организационной работы, состоящей в осуществлении учета, планирования и непосредственного руководства хозяйственным и социально-культурным строительством, в организации и проверке исполнения законов и основанных на законе иных правовых актов, в подборе, расстановке и обучении кадров, в проверке их деятельности и в применении в необходимых случаях мер убеждения, поощрения и принуждения»⁵⁹.

М. И. Еропкин предлагает различать формы и виды исполнительно-распорядительной деятельности, а также наряду с этим и формы административной деятельности⁶⁰. Основными формами исполнительно-распорядительной деятельности являются: организация и практическое осуществление планирования, учета, контроля, подбора и расстановки кадров, проведение в жизнь законов и других правовых актов, непосредственное руководство подчиненными учреждениями и предприятиями, издание в необходимых случаях и в пределах предоставленных полномочий актов управления.

С этим согласиться нельзя. Планирование, учет, контроль, подбор кадров и т. п. – это есть процесс руководства. Если это так, то что же вкладывается в содержание такой формы, как «непосредственное руководство подчиненными учреждениями и предприятиями». Как и всякое руководство, оно имеет в своем составе те же самые элементы, которые автор перечислил как самостоятельные формы управленческой деятельности. Кроме того, проведение в жизнь законов и других правовых актов – это не форма исполнительно-распорядительной деятельности, а непосредственная задача органов государственного управления. Единственно, что может быть признано формой исполнительно-распорядительной деятельности, так это издание актов управления. Следовательно, то, что автор именует формами, на самом деле является либо функциями управления, либо его задачами.

К видам исполнительно-распорядительной деятельности М. И. Еропкин относит: а) централизованное руководство вышестоящих органов деятельностью подчиненных органов, учреждений, предприятий и организаций; б) непосредственное оперативное управление деятельностью подчиненных предприятий и учреждений; в) государственное регулирование деятельности общественных организаций трудящихся; г) координацию работы государственных и общественных организаций.

Помимо уже рассмотренных форм исполнительно-распорядительной деятельности, М. И. Еропкин признает самостоятельное существование форм административной деятельности. Сюда он включает:

а) материально-технические операции (осуществление учета, статистики, обобщение материалов, инструктирование и т. п.); б) проведение организационных мероприятий (совеща-

⁵⁹ «Теоретические вопросы систематизации советского законодательства», Госюриздат, 1962, стр. 287–288.

⁶⁰ «Советское административное право», учебник для средних юридических школ, стр. 6, 8–10.

ния, обмен опытом работы и др.); в) издание актов советского государственного управления; г) применение мер административного воздействия.

Существование самостоятельных форм исполнительно-распорядительной, а также административной деятельности нельзя признать убедительным, хотя бы потому, что одни и те же акты государственного управления без всяких видимых различий оказываются одновременно формой и административной, и исполнительно-распорядительной деятельности. И в том, и в другом случае в качестве формы фигурирует учет и т. д.

Таким образом, краткий анализ имеющихся в нашей административно-правовой литературе высказываний о структуре управленческой деятельности показывает, что единства взглядов по этим вопросам нет, больше того, нет и единообразия в оценке одних и тех же используемых понятий и терминов. Так, подбор и расстановку кадров С. С. Студеникин называл формой исполнительно-распорядительной деятельности, для И. Н. Ананова – это способ или прием управления, а для И. Н. Пахомова – одна из функций управления.

Задача, следовательно, состоит в том, чтобы унифицировать понятия, определить место и назначение каждого из названных здесь элементов управленческой деятельности нашего государства. Эта задача имеет не только теоретическое, но и практическое значение, поскольку ее решение позволит разработать и осуществить меры по улучшению организации государственного управления. С этим тесно связана проблема совершенствования всего процесса управления или административного процесса в широком смысле.

При классификации элементов советского государственного управления мы исходим из того, что эта деятельность сложная и многообразная, использующая в процессе своего осуществления правовые и неправовые средства, выполняемая органами, имеющими различное положение, свои конкретные задачи, определенное место в системе, связи с другими государственными и общественными органами, что эта деятельность осуществляется в различных видах и формах.

Любая классификация дает относительное представление о рассматриваемом понятии. Она способна охватить лишь самые главные стороны и черты данного явления. В основу классификации элементов управленческой деятельности необходимо, на наш взгляд, положить те из них, которые являются наиболее характерными и используются в работе по крайней мере большинства исполнительных и распорядительных органов. К таким элементам относятся *функции, виды и формы* советского государственного управления.

Термин «функция» означает выполнение, осуществление. В ряде случаев им обозначается действие, например выполнение определенным органом соответствующей деятельности. Этот термин широко применяется в различных отраслях науки, в том числе и в праве. Определение функции дает общая теория государства и права, причем она оперирует главным образом понятиями функции государства. Наиболее распространенным мнением представителей теории государства и права является взгляд на функции как на основные направления, главные стороны деятельности данного государства, соответствующие его коренным задачам⁶¹.

Несколько иначе определяется понятие функции в философской литературе – это внешнее проявление свойств какого-либо объекта в данной системе отношений. Например, функции органов чувств, функции денег и т. д.⁶²

Нам представляется, что применительно к советскому государственному управлению приведенные определения нуждаются в коррективах. В отличие от функций государства, кото-

⁶¹ См., например: *Голунский С. А., Строгович М. С.* Теория государства и права, Госюриздат, 1940, стр. 51; «Теория государства и права», Госюриздат, 1949, стр. 92–93; *Карева М. П., Кечекьян С. Ф., Федькин Г. И., Федосеев А. С.* Теория государства и права, Госюриздат, 1955, стр. 211; «Общая теория государства и права», изд-во ЛГУ, 1961, стр. 46; *Александров Н. Г., Калинин Ф. И., Карев Д. С., Недавший А. Л., Туманов В. А., Шебанов А. Ф.* Основы теории государства и права, Госюриздат, 1963, стр. 169.

⁶² «Философский словарь», Госполитиздат, 1963, стр. 490.

рые выступают как элементы организационно-статического понятия, функции государственного управления необходимо рассматривать как элементы динамического понятия, каким является управленческая деятельность как таковая. Следовательно, едва ли можно считать функции государственного управления только в качестве его основных направлений. Взять, к примеру, такую функцию управления, как подбор и расстановка кадров. Это не направление управленческой деятельности, а ее внутренний элемент.

Нельзя также сказать, что функции управления есть внешнее проявление свойств какого-либо органа. Любой исполнительно-распорядительный орган в процессе деятельности осуществляет контроль, который составляет функцию, т. е. часть общей задачи управления, но никак не свойство этого органа.

Советская управленческая деятельность имеет вполне определенное содержание, заключающееся в практическом руководстве хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством. Отдельные, более или менее определенные части этого содержания и составляют, по нашему мнению, функции управленческой деятельности⁶³.

В зависимости от конкретных условий, потребностей обстановки и т. д. эти функции, во всяком случае некоторые из них, могут приобретать относительную самостоятельность, в силу чего возникает потребность в реализации их специальными звеньями или подразделениями управленческого аппарата либо отдельной системой органов, например народного контроля.

К важнейшим функциям управления относятся, например, планирование и координация, контроль и проверка исполнения, подбор и расстановка кадров, учет и статистика, нормирование труда и заработной платы, обобщение и распространение передового опыта, организация социалистического соревнования и т. д. Названные функции осуществляются исполнительно-распорядительными органами в неодинаковом объеме, что зависит от места данного органа в системе, характера его компетенции, задач⁶⁴.

Нам представляется, что функции управленческой деятельности раскрывают основные элементы ее содержания, дают представление о важнейших внутренних частях этой деятельности, говорят о том, из чего складывается данная деятельность.

Любая функция управления нуждается в реализации. Основные пути этой реализации, как нам представляется, составляют виды управленческой деятельности, т. е. определенные процессы, в ходе которых обеспечивается выполнение названных функций. Следовательно, вид управленческой деятельности можно рассматривать как способ осуществления функций управления.

К видам управленческой деятельности Советского государства относятся:

1. Издание нормативных актов управления.
2. Применение права.
3. Оперативно-организационная работа.
4. Материально-технические действия.

⁶³ Мы разделяем мнение В. М. Манохина, который под функцией управления понимает «часть регулирования деятельности социально-общественного объединения, которая имеет относительно обособленный и самостоятельный характер и свою целенаправленность, например, планирование, снабжение, учет и контроль и др.» (*Манохин В. М.* О предмете и задачах науки управления в современный период, «Советское государство и право» 1965 г. № 2, стр. 86). // «По-видимому, – пишут акад. А. И. Берг и Ю. И. Черняк, – общей функцией заводоуправления является управление всеми производственными и экономическими процессами на заводе. Когда мы начнем членить эту функцию на части, то целесообразно выделить функцию планирования, текущего управления производством, материально-технического и иного обеспечения производства, функцию контроля и учета. Эти крупные функции можно, в свою очередь, подразделить на более мелкие» (*Берг А. И., Черняк Ю. И.* Информация и управление, «Экономика», 1966, стр. 21).

⁶⁴ См., например: «Функции министерства СССР в Общем положении о министерствах СССР, утвержденном Советом Министров СССР 10 июля 1967 г.» (СП СССР 1967 г. № 17, 116).

По общему правилу, деятельность подавляющего большинства исполнительных и распорядительных органов государственной власти складывается из совокупности названных видов. Вместе с тем некоторые органы в силу особенностей своей компетенции выполняют не все, а лишь часть видов управленческой деятельности. Например, административные комиссии при исполкомах районных, городских Советов депутатов трудящихся не правомочны издавать нормативные акты управления. Административные комиссии выполняют неполную управленческую деятельность. Они лишены права нормотворчества. Кроме того, строго ограничена их деятельность по применению норм административного права. Они могут применять только определенные меры принуждения, но не вправе применять меры поощрения и т. д.⁶⁵

Правомочия административных комиссий соответствуют их задачам, которые состоят в обеспечении соблюдения социалистической законности, воспитании граждан в духе точного и неуклонного исполнения советских законов, бережного отношения к социалистической собственности, честного отношения к государственному и общественному долгу, соблюдения правил социалистического общежития⁶⁶.

Следует учитывать, что, несмотря на правотворческий характер управленческой деятельности в целом, отдельные органы управления не обладают правомочиями издавать нормативные акты.

Другой важный момент осуществления видов управленческой деятельности состоит в зависимости между объемом тех или иных видов управленческой деятельности, с одной стороны, и характером компетенции данного исполнительного и распорядительного органа — с другой. Как известно, согласно общепринятой в науке административного права классификации органы государственного управления по характеру компетенции делятся на органы общей и специальной компетенции. В первом случае компетенция органов распространяется на все или большинство отраслей исполнительно-распорядительной деятельности. Во втором случае органы государственного управления ведают либо отраслями управления, например Министерство культуры СССР, либо отдельными функциями управления, например Госплан СССР⁶⁷.

Характер компетенции заметно отражается на таких, например, видах управленческой деятельности, как издание нормативных актов, применение права, а также на направленности оперативно-организационной работы. Так, органы государственного управления специальной компетенции, ведающие определенными функциями, вправе давать обязательные указания и многим центральным отраслевым органам. Как известно, Государственный комитет по науке и технике имеет право принимать по вопросам, отнесенным к его компетенции, постановления, обязательные для министерств и ведомств⁶⁸.

Имеется зависимость между характером компетенции органа и применением права как вида управленческой деятельности.

Известно, что до 1961 г. некоторые министерства и их органы имели право не только налагать, но и устанавливать штрафы в административном порядке (Министерство путей сообщения СССР, Министерство морского флота и некоторые другие). После принятия Указа Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении приме-

⁶⁵ Сорокин В. Д. Административные комиссии при исполнительных комитетах районных, городских Советов депутатов трудящихся, «Юридическая литература», 1964.

⁶⁶ Положение об административных комиссиях при исполнительных комитетах районных, городских Советов депутатов трудящихся РСФСР и о порядке производства по делам об административных нарушениях («Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1962 г. № 13, ст. 166).

⁶⁷ См., например: Петров Г. И. Советское административное право, изд-во ЛГУ, 1961, стр. 149. Некоторые авторы по характеру компетенции делят органы государственного управления на три группы: общей, отраслевой и специальной компетенции («Советское административное право. Общая часть», Госюриздат, 1962, стр. 123).

⁶⁸ СП СССР 1966 г. № 21, ст. 193.

нения штрафов, налагаемых в административном порядке» правоприменяющая деятельность этих органов претерпела заметные изменения⁶⁹.

Оперативно-организационная работа также зависит от характера компетенции органа, ее осуществляющего. В исполнительно-распорядительных органах общей компетенции она имеет межотраслевой характер, в органах отраслевой компетенции эта работа строится с учетом специфики той области, которой руководит данный орган. Здесь оперативно-организационная работа приобретает большую специализацию.

На соотношение видов управленческой деятельности непосредственно влияет и объем компетенции того или иного органа. Различие в объеме компетенции центральных и местных органов государственного управления влечет за собой установление определенного удельного веса каждого из видов управленческой деятельности. Для местных органов, в силу особенностей их положения, непосредственной близости к предприятиям, организациям, населению, первостепенное значение приобретает, например, оперативно-организационная работа, тогда как для центральных органов управления преобладающее значение имеет нормотворческая деятельность. Разумеется, преобладание того или иного вида управленческой деятельности ни в коей мере не снижает значимости остальных видов. Все зависит от совокупности конкретных условий, в которых находится исполнительный и распорядительный орган.

На соотношение видов управленческой деятельности исполнительных и распорядительных органов влияют и другие факторы, например, территориальный или межтерриториальный масштаб работы органа, коллегиальный или единоначальный тип организации его аппарата⁷⁰.

Каждый вид управленческой деятельности представляет собой сложное явление, имеющее свое содержание, конкретные задачи, и реализуется в определенных формах, как правовых, так и неправовых.

1. Издание нормативных актов – юридический вид управленческой деятельности. Он является правовой основой реализации всех остальных видов управленческой деятельности⁷¹. Значение его состоит, прежде всего, в том, что он непосредственно направлен на регулирование отношений, в которых социалистическое государство заинтересовано в силу их важности для общества.

Издание нормативных актов государственного управления имеет своим результатом возникновение на основе и во исполнение законов новых норм, правил поведения в сфере управления. Это, в свою очередь, является юридической основой для последующего применения норм административного права. Известно, что процесс применения охватывает не только нормы закона, но и нормы, содержащиеся в актах государственного управления.

Совершенно справедливо, на наш взгляд, акты государственного управления расцениваются в юридической литературе как наиболее полное и яркое проявление творческого харак-

⁶⁹ Так, раньше Министерство морского флота СССР в соответствии с п. 4 Положения о нем издавало в установленном порядке обязательные постановления по вопросам охраны порядка и безопасности движения по морским путям, охраны имущества транспорта, предупреждения и пресечения случаев незаконного использования транспорта, проведения санитарных и противопожарных мероприятий (СП СССР 1958 г. № 9, ст. 78). После издания Указа от 21 июня 1961 г. Министерство морского флота СССР устанавливает правила пользования средствами морского транспорта, правила по охране порядка и безопасности движения, а также правила пожарной безопасности и санитарные правила на морском транспорте» (СП СССР 1963 г. № 12, ст. 121).

⁷⁰ Применяемая в учебной литературе классификация органов государственного управления по способу решения вопросов на коллегиальные и единоначальные является, на наш взгляд, не совсем точной. Известно, что в практике работы коллегиальных органов применяется два способа – коллегиальный и единоличный. Следуя предложенной классификации, мы должны были бы рассматривать, например, исполком местного Совета одновременно как коллегиальный, так и единоначальный орган, что противоречило бы фактическому положению дел. Правильнее было бы делить органы государственного управления на коллегиальные и единоначальные по типу организации управления. В. И. Ленин рассматривал коллегиальность и единоначалие именно в качестве типов организации государственного управления (см.: *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 40, стр. 77).

⁷¹ Ю. М. Козлов к числу правовых действий органов управления относит акты (см.: *Козлов Ю. М.* Соотношение государственного и общественного управления в СССР, стр. 51).

тера исполнительно-распорядительной деятельности⁷². В актах непосредственно выражаются властные полномочия органов государственного управления.

Действующее законодательство относит к актам государственного управления постановления, распоряжения, приказы, инструкции и решения. Нормы административного права могут содержать любой из актов государственного управления. Однако некоторые ученые считают, что распоряжения, например, являются только индивидуальными актами. Так, Е. И. Козлова говорит о неправомерности установления общих норм в распоряжении⁷³.

Мы разделяем мнение административистов, допускающих существование нормативных распоряжений⁷⁴. Такой взгляд согласуется с практикой работы органов управления. К сожалению, распоряжения коллегиальных органов, и прежде всего Советов Министров, не публикуются в официальных изданиях, но тем не менее о нормативном характере многих из них можно судить на основании косвенных данных.

Так, 9 апреля 1964 г. постановлением Совета Министров СССР был утвержден перечень решений Правительства СССР, утративших силу в связи с передачей на решение союзных республик вопросов о приусадебных земельных участках рабочих и служащих, проживающих в сельской местности⁷⁵. Среди отмененных актов немало распоряжений, например, от 18 февраля 1954 г., от 18 июня 1954 г. и др. Сам факт отмены этих актов, действовавших в течение ряда лет, свидетельствует об их нормативном характере⁷⁶.

Вместе с тем необходимо признать, что каждая форма акта тяготеет к определенной специфике. Если для постановлений Совета Министров, разрешающих важнейшие вопросы, характерна нормативность, то для распоряжений – преимущественно их индивидуальный характер, хотя, конечно, это не исключает индивидуальных постановлений и нормативных распоряжений.

Интересы коммунистического строительства, улучшения управленческой деятельности исполнительных и распорядительных органов государственной власти настоятельно требуют четкой регламентации всего порядка принятия актов государственного управления. Мы полагаем, что в каждом Положении о том или ином органе государственного управления должен быть раздел, регулирующий порядок принятия им соответствующих актов. Кроме того, реализация норм, определяющих процесс правотворчества, должна быть обеспечена необходимыми правовыми и организационными средствами. При их отсутствии указания закона практически реализуются не всегда⁷⁷.

2. Применение правовых норм – важный вид советской управленческой деятельности. Это – один из способов реализации права вообще и административного в частности. Значение его состоит в практическом осуществлении действующих норм административного права, содержащихся в актах представительных и исполнительных и распорядительных органов государственной власти.

⁷² См., например: «Советское административное право. Общая часть», Госюриздат, 1962, стр. 199.

⁷³ Козлова Е. И. Исполнительные комитеты городских Советов депутатов трудящихся, Госюриздат, 1960, стр. 57.

⁷⁴ См., например: Петров Г. И. Источники советского административного права, «Правоведение» 1958 г. № 4.

⁷⁵ СП СССР 1964 г. № 7, ст. 45.

⁷⁶ Из 693 актов, признанных утратившими силу согласно постановлению Совета Министров СССР от 31 мая 1963 г., было более 200 распоряжений. Эти цифры дают некоторое представление об удельном весе нормативных распоряжений в деятельности Совета Министров СССР.

⁷⁷ Так, Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 марта 1962 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» в ст. 7 устанавливает, что «исполнительные комитеты краевых, областных Советов депутатов трудящихся, Советов депутатов трудящихся автономных областей и национальных округов, районных и городских Советов депутатов трудящихся должны практиковать предварительное обсуждение общественностью проектов решений, предусматривающих за их нарушение наложение штрафов в административном порядке». Однако это указание не стало еще правилом для названных органов.

Применение норм советского административного права охватывает широкую сферу общественных отношений и ни в коем случае не может быть ограничено только применением мер принуждения к нарушителям правопорядка⁷⁸.

Под применением норм советского административного права следует понимать разрешение на их основе индивидуально-конкретных дел уполномоченными на то органами государства, общественными организациями, а также должностными лицами⁷⁹. Действительно, в подавляющем большинстве случаев применение административного права состоит именно в разрешении конкретных дел. Поэтому основной формой применения права следует признать административный акт. Но этим применение административно-правовых норм не исчерпывается. Во-первых, издание компетентными органами государственного управления нормативных актов есть в то же время применение нормы, которая устанавливает это правомочие. Во-вторых, в процессе применения норм административного права имеют значение действия управомоченных лиц, хотя они и не направлены на разрешение конкретного дела. Такие действия предусматриваются актами компетентных органов и составляют специальное правомочие данного субъекта. Например, Положение о добровольной народной дружине по охране общественного порядка, которое предоставляет дружинникам право доставлять в случае необходимости граждан, нарушающих общественный порядок, в штаб дружины, милицию, в ближайший сельский или поселковый Совет⁸⁰. Реализация указания нормативного акта есть не что иное, как применение к нарушителю определенного способа воздействия. Однако при этом не преследуется цель разрешения данного дела. Вот почему применение административного права включает в себя не только разрешение индивидуально-конкретных дел, но и совершение таких действий управомоченным субъектом, в результате которых наступают правоотношения⁸¹.

Применение административного права – вид юридической деятельности исполнительных и распорядительных органов. Оно имеет самое непосредственное отношение к проблеме укрепления социалистической законности. Это обстоятельство не всегда учитывается. В определении понятия социалистической законности в ряде случаев отмечают лишь необходимость надлежащего исполнения советских законов. «Социалистическая законность, – пишет М. Д. Шаргородский, – это конституционный принцип социалистического государства, заключающийся в том, что все органы государственной власти и государственного управления, все должностные лица, общественные организации и граждане в своей деятельности обязаны точно и неуклонно исполнять законы и основанные на них подзаконные акты»⁸².

Исполнение и применение – это различные способы реализации права, поэтому для состояния законности имеет значение не только исполнение законов, но и их правильное применение.

3. Оперативно-организационная работа как вид управленческой деятельности отличается от двух ранее названных видов своим смешанным организационно-правовым составом. Если издание нормативных актов и применение административного права относятся

⁷⁸ И. И. Евтихийев писал, например, что «издание актов управления и проведение административного принуждения являются формами, наиболее существенными для исполнительно-распорядительной деятельности» (Евтихийев И. И., Власов В. А. Административное право СССР, Госюриздат, 1946, стр. 8).

⁷⁹ Петров Г. И. Сущность советского административного права, стр. 177. – Подробнее о применении правовых норм см. гл. II настоящей работы.

⁸⁰ СП РСФСР 1960 г. № 14, ст. 56.

⁸¹ Пиголкин А. С. Формы реализации норм общенародного права, «Советское государство и право» 1963 г. № 6, стр. 29.

⁸² «Общая теория государства и права», изд-во ЛГУ, 1961, стр. 434; см. также: Керимов Д. А. Обеспечение законности в СССР, Госюриздат, 1956, стр. 15; «Основы теории государства и права», Госюриздат, 1963, стр. 332.

к действиям юридическим, то оперативно-организационная работа – деятельность преимущественно не юридическая⁸³.

Этот вид управленческой деятельности имеет своим содержанием непосредственное практическое руководство работой соответствующего аппарата. Оперативно-организационная работа – это повседневное направление усилий людей, координация их деятельности.

Следует различать по крайней мере два направления такой работы. Одно имеет своей задачей организацию функционирования других, например, нижестоящих органов данной системы либо общественных организаций, а также советских граждан. Это – деятельность внешнего плана, выходящая за рамки аппарата данного исполнительного и распорядительного органа. Другое направление обращено внутрь аппарата. Оно связано с организацией работы отдельных его звеньев, внутренних подразделений, обеспечением надлежащего взаимодействия между ними и т. д.

Оперативно-организационная работа осуществляется в различных формах, в том числе и неправовых, поскольку Советское государство не ставит своей целью скрупулезное правовое регламентирование деятельности, которая в значительной степени предполагает развитие разумной инициативы и самостоятельности в рамках социалистической законности и практических задач данного органа государственного управления. К числу форм оперативно-организационной работы относится проведение разного рода совещаний, инструктирование, обмен опытом работы, организация исполнительства и другие, включая работу по обеспечению необходимых принципов делового сотрудничества в коллективе, внедрение ленинского стиля в работе и т. д.

4. К оперативно-организационной работе близко примыкают материально-технические операции. Это самостоятельный вид управленческой деятельности, представляющий интерес прежде всего для науки управления.

В систему материально-технических действий входят многочисленные и разнообразные операции, например, делопроизводство, справочно-информационная служба, хранение документации, счетоводство, обобщение материалов и другие подготовительные действия.

Для материально-технических действий специфично следующее:

- а) они имеют вспомогательный характер, в значительной степени являются техническими;
- б) как правило, эти действия не направлены на достижение юридического результата, хотя сами совершаются на правовой основе;
- в) осуществляются уполномоченными лицами и регламентируются нормативными актами, составляя служебные обязанности соответствующих лиц⁸⁴.

Такова краткая характеристика сущности и структуры советской управленческой деятельности – исходного элемента системы «государственное управление – административный процесс – административно-процессуальное право».

Обращаясь к анализу административного процесса, в качестве вывода из сказанного необходимо отметить, что:

- а) государственное управление – одна из форм деятельности Советского государства, охватывает весьма широкую сферу общественных отношений, отрасли которой заметно отличаются друг от друга по содержанию. Это, в свою очередь, отражается на содержании и особенностях административного процесса и административно-процессуального права, регулирую-

⁸³ К числу неправовых действий органов государственного управления Ю. М. Козлов относит материально-технические операции и организационные мероприятия (см.: *Козлов Ю. М.* Соотношение государственного и общественного управления в СССР, стр. 41).

⁸⁴ *Агеева Е. А.* О понятии и классификации материально-технических действий исполкомов местных Советов, «Правоведение» 1965 г. № 2.

щих определенную часть общественных отношений, складывающихся во всех управленческих отраслях;

б) структура государственного управления включает в себя четыре разновидности действий исполнительных и распорядительных органов государственной власти: издание нормативных актов, применение права (принятие индивидуальных актов), оперативно-организационная работа и материально-технические действия. Два первых вида имеют юридический характер, поскольку регулируются нормами административного права, как материального, так и процессуального. В общем плане эти два вида управленческой деятельности составляют основу административного процесса;

в) административный процесс также проявляется в организующей деятельности, так как посредством его достигаются организационные цели, свойственные государственному управлению в целом.

Глава II

Понятие и особенности советского административного процесса

§ 1. Понятие советского административного процесса

Советский административный процесс тесно связан с государственным управлением. Если представить эту связь в наиболее общем, принципиальном выражении, то административный процесс можно определить как часть управленческой деятельности, в ходе осуществления которой происходит применение норм материального права (прежде всего, административного), т. е. разрешение индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления.

Наличие связи между двумя явлениями отнюдь не означает признания их тождества. Административный процесс – понятие более узкое, чем государственное управление. Он регулируется специальными правилами – административно-процессуальными нормами. Следовательно, та часть управленческой деятельности, которая находится за пределами регулирующего воздействия административно-процессуальных норм, не может рассматриваться как административный процесс, хотя и относится к государственному управлению. Мы имеем в виду оперативно-организационную работу исполнительных и распорядительных органов и их материально-технические действия.

Признавая административный процесс как урегулированную специальными юридическими правилами часть управленческой деятельности, мы подходим к иному аспекту связи между элементами данной системы, а именно: между административным процессом и административно-процессуальным правом. Разумеется, эта связь не ограничивается взаимодействием лишь названных двух элементов. Она имеет значение для всей системы в целом.

Интересы исследования любого явления требуют единого подхода к используемым в научном обороте терминам. Это предварительное замечание оказывается нелишним потому, что в связи с возросшим вниманием со стороны ученых к проблемам административного процесса на страницах специальной юридической литературы все шире стала использоваться терминология, до недавнего времени применявшаяся главным образом лишь в работах по уголовному и гражданскому процессам.

Речь прежде всего идет о таких понятиях, как «процесс» и «производство». Потребность в точном определении содержания этих понятий возникает в связи с наметившейся в нашей административно-правовой литературе тенденцией к различной их оценке.

В Большой Советской Энциклопедии сказано: «Процесс (лат. *processus* – движение вперед, от *procedo* – продвигаюсь) – 1) последовательные изменения к-л предмета или явления,

в котором выражаются определенные объективные закономерности (напр., П. развития растений); совокупность последовательных действий, направленных на достижение определенного результата (напр., производственный процесс);

2) в праве – а) разбор судебного дела; б) установленный законом порядок деятельности суда по разбирательству и разрешению уголовных и гражданских дел».

Итак, процесс – это регламентированная законом деятельность определенных государственных органов, связанная с выполнением поставленных перед ними задач. Применительно к гражданскому и уголовному процессам можно сказать, что они составляют в полном объеме деятельность судебных органов.

Не случайно поэтому гражданский процесс часто отождествляют с гражданским судопроизводством, а уголовный процесс – с уголовным судопроизводством.

Однако процесс судопроизводства, в свою очередь, складывается из ряда последовательно осуществляемых действий, имеющих общий или специальный характер. При этом отдельные группы специальных действий, объединяемых единством их содержания и целенаправленности, образуют то, что в законодательстве и теории именуется «производством». Этот термин охватывает либо определенную категорию дел, либо процедуру деятельности соответствующего судебного органа, например кассационной инстанции.

Обратимся к закону. Гражданско-процессуальный кодекс РСФСР регулирует порядок рассмотрения в суде определенных категорий дел. Он устанавливает, что гражданский процесс (судопроизводство в целом) складывается из ряда производств, куда относятся: а) исковое производство (ст. 113–230); б) производство по делам, возникающим из административных правонарушений (ст. 231–244); в) дела особого производства (ст. 245–281); г) производство в кассационной инстанции (ст. 282–318); производство в надзорной инстанции (ст. 319–332); е) исполнительное производство (ст. 338–432).

Подобным образом обстоит дело и с уголовным процессом. Помимо общих положений Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР содержит нормы, регулирующие: а) производство в суде первой инстанции (ст. 221–324); б) производство в кассационной инстанции (ст. 371–383); производство по делам несовершеннолетних (ст. 391–402), и др.

Отсюда вырисовывается и соотношение между указанными понятиями: процесс и производство соотносятся как общее и особенное. Производство – часть процесса; процесс есть совокупность производств.

В административно-правовой литературе мы обнаруживаем уже совершенно иную трактовку интересующих нас понятий. Производство здесь рассматривается более широко, нежели процесс. «Административное производство, – пишет Н. Г. Салищева, – охватывает все стороны деятельности аппарата, начиная от подготовки и издания актов управления и заканчивая материально-техническими действиями (например, делопроизводство), и опосредствует применение норм административного права и норм некоторых других отраслей права»⁸⁵.

Административный процесс, по мнению автора, представляет собой особый вид исполнительной и распорядительной деятельности, связанной непосредственно с возможностью реализации в принудительном порядке соответствующих административно-правовых актов, определяющих права и обязанности участников материального административного отношения. С точки зрения Н. Г. Салищевой, следует различать *административное производство* как процесс применения административно-правовых норм, как процесс деятельности исполнительных и распорядительных органов и *административный процесс* как деятельность по разрешению споров, возникающих между сторонами административно-правовых отношений, а также по применению мер административного принуждения.

⁸⁵ Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР, «Юридическая литература», 1964, стр. 8.

Аналогичного взгляда придерживается и М. И. Пискотин. Он считает, что административный процесс есть там, где есть спор о праве административном. Если речь идет просто о порядке деятельности административного органа, то имеет место административное производство⁸⁶.

О. М. Якуба рассматривает административный процесс как понятие более широкое. По ее мнению, он охватывает ту сторону исполнительной и распорядительной деятельности аппарата государственного управления, которая затрагивает права и обязанности конкретных субъектов административно-правовых отношений, иначе говоря, охватывает разрешение индивидуальных дел в сфере государственного управления. Административное производство представляет собой урегулированный законом последовательный процесс подготовки, рассмотрения, разрешения и реализации дел об административных правонарушениях органами государственного управления⁸⁷.

Другие авторы придерживаются противоположного взгляда на соотношение понятий «процесс» и «производство». Так, Л. Б. Гальперин, В. М. Горшенев, Ф. М. Рудинский исходят из того, что и административное производство и административный процесс представляют собой организационно-правовые формы применения материальных административно-правовых норм. Отсюда делается вывод, что административный процесс выступает в качестве одного из видов административного производства⁸⁸.

Мы не видим достаточных оснований для того, чтобы менять смысл известных понятий, заниматься их переоценкой, тем более, что в теории права они применительно к гражданскому и уголовному процессам сформировались значительно раньше и полностью отражают сущность обозначаемых ими явлений.

Поэтому, как нам представляется, в административном праве процесс должен рассматриваться как общее, а производство – как особенное, часть процесса. Такой вывод подтверждается и практикой действующего законодательства. Например, Положение об административных комиссиях РСФСР содержит процессуальные правила, регулирующие порядок *производства* (а не процесса) по делам об административных нарушениях. Следовательно, если процесс – понятие более широкое, охватывающее определенные разновидности управления, то производство – это деятельность, связанная с разрешением узкой группы однородных вопросов или дел.

Для теории административного права проблематика процесса во всей ее полноте и взаимосвязи находится еще в стадии постановки. В нашей юридической литературе известна лишь одна специальная работа – монография Н. Г. Салищевой «Административный процесс в СССР», изданная в 1964 г. В ней предпринята первая попытка теоретически осмыслить и практически обобщить многие вопросы одной из совершенно неразработанных областей советской правовой науки.

Высказывания по отдельным вопросам административного процесса содержатся также в научных статьях ряда административистов⁸⁹.

Несмотря на неразработанность проблемы в целом, анализ имеющихся мнений позволяет выявить некоторые тенденции в решении вопросов процесса и, прежде всего, вопроса о понятии советского административного процесса. В известной мере этому способствовало

⁸⁶ «Советское государство и право» 1963 г. № 1, стр. 131.

⁸⁷ Якуба О. М. Административная ответственность по советскому праву в свете дальнейшего усиления охраны прав личности, автореферат на соискание ученой степени доктора юрид. наук, Харьков, 1964, стр. 25, 26.

⁸⁸ Гальперин Л. Б., Горшенев В. М., Рудинский Ф. М. Рецензия на книгу Н. Г. Салищевой «Административный процесс в СССР», «Советское государство и право» 1965 г. № 3, стр. 157.

⁸⁹ См., например: Лунев А. Е. Вопросы административного процесса, «Правоведение» 1962 г. № 2; Петров Г. И. О кодификации советского административного права, «Советское государство и право» 1962 г. № 5; Коренев А. П. Вопросы административного процесса в деятельности органов милиции, «Труды Высшей школы МООП РСФСР» 1963 г. № 8 и др.

обсуждение проблем административного процесса на заседаниях Ученого совета Института государства и права Академии наук СССР в 1962 г.

Среди ученых имеются два мнения по вопросу о понятии советского административного процесса.

Одни из них рассматривают административный процесс как деятельность исполнительно-распорядительных органов в целом. Еще в 1949 г. С. С. Студеникин писал, что «исполнительно-распорядительная деятельность осуществляется на основе определенных процессуальных правил, совокупность которых и составляет административный процесс»⁹⁰.

Эту точку зрения разделяет Г. И. Петров, определяющий административный процесс как процесс осуществления исполнительной и распорядительной деятельности Советского государства⁹¹.

По мнению В. М. Манохина, административный процесс – не только деятельность государственных органов по разрешению индивидуальных дел в сфере государственного управления, но это, прежде всего, порядок реализации административно-правовых норм⁹².

Подчеркивая необходимость разработки теории советского административного процесса в связи с назревшими вопросами упорядочения правового регулирования деятельности органов государственного управления, А. Е. Лунев отмечает, что административный процесс всегда имеет место там, где осуществляется деятельность исполнительных и распорядительных органов⁹³.

Разделяя в принципе эту позицию, Ц. А. Ямпольская рассматривает административный процесс как порядок правильного, основанного на нормах права разрешения государственными органами всех индивидуальных дел в области исполнительной и распорядительной деятельности⁹⁴.

Против попыток свести административный процесс к процедуре применения мер взыскания высказывается и В. И. Попова. Она считает, что «административный процесс – более широкое и многообразное явление, охватывающее все процессуальные формы жизни административно-правовых норм. И если нормы материального административного права регулируют содержание исполнительной и распорядительной деятельности органов государства, то нормы административно-процессуального права закрепляют процессуальные формы, порядок, способы и методы осуществления этой деятельности»⁹⁵.

⁹⁰ Студеникин С. С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права, «Вопросы советского административного права», изд-во АН СССР, 1949, стр. 44. – Соглашаясь в принципе с этим положением, необходимо, однако, отметить, что процесс – это порядок деятельности, урегулированный административно-процессуальными нормами. Совокупность же этих правил составляет уже административно-процессуальное право.

⁹¹ Петров Г. И. Сущность советского административного права, стр. 139.

⁹² Манохин В. М. Органы советского государственного управления (вопросы формирования), Саратов, 1962, стр. 44–45.

⁹³ «Советское государство и право» 1963 г. № 1, стр. 130. – Взгляды А. Е. Лунева на понятие административного процесса претерпели определенную эволюцию. В 1961 г. он писал: «Нам представляется более правильным понимание административного процесса как деятельности, связанной с расследованием административных правонарушений, а также их рассмотрением как в административных, так и в судебных органах. Такое понимание административного процесса наиболее полно отражает его сущность и фактический характер административно-процессуальных отношений» (Лунев А. Е. Административная ответственность за правонарушение, Госюриздат, 1961, стр. 173). Несколько позднее автор, исходя из объективной потребности улучшения управленческой деятельности, пришел к выводу о необходимости более широкого толкования понятия административного процесса. По мнению А. Е. Лунева, «необходимым условием укрепления законности и искоренения бюрократизма и волокиты в работе аппарата государственного управления является четкое правовое регламентирование административного производства: коллегиальное решение дел там, где это положено по закону; принятие правовых актов в порядке, определяемом законом; разрешение споров, возникающих в сфере государственного управления в порядке и в сроки, предписанные правом; привлечение к административной ответственности с соблюдением всех условий, гарантирующих законность наложения взыскания и т. д. Весь этот широкий круг вопросов, имеющих важное значение в дальнейшем улучшении работы органов государственного управления, входит в понятие административного процесса» (Лунев А. Е. Вопросы административного процесса, «Правоведение» 1962 г. № 2, стр. 43).

⁹⁴ «Советское государство и право» 1963 г. № 1, стр. 131.

⁹⁵ Попова В. И. Теоретические вопросы систематизации советского административного законодательства, Госюриздат,

Аналогичным образом решается вопрос об административном процессе и в законодательстве ряда социалистических стран. Например, Административно-процессуальный кодекс Польской Народной Республики, утвержденный законом от 14 июня 1960 г., регулирует производство по индивидуальным делам в области государственного управления (ст. 1). Конкретизируя это общее положение, ст. 2 указывает, что Кодекс регулирует производство в органах государственного управления и применяется к производству в органах государственных предприятий и учреждений, а также профессиональных, кооперативных и других общественных организациях, органах самоуправления, если эти органы призваны в силу закона к решению дел, указанных в ст. 1.

Кроме того, Кодекс регулирует производство в органах власти и государственного управления, а также в других государственных органах по делам жалоб и предложений (раздел IV).

Таким образом, Административно-процессуальный кодекс исходит из широкого круга индивидуальных дел, а также из многочисленного состава субъектов. Об этом, в частности, свидетельствует ст. 17 Кодекса, определяющая территориальную подведомственность органа государственного управления в административном производстве.

Мы полностью разделяем позицию сторонников широкого понимания административного процесса.

Другая группа ученых возражает против признания административным процессом всей области применения государственным аппаратом норм материального административного права, всего порядка деятельности административных органов. В. С. Тадевосян считает, что административным процессом является определенная деятельность по разрешению споров, вытекающих из административно-правовых отношений⁹⁶.

По мнению А. А. Мельникова, предметом административного процесса является разрешение административными органами спорных вопросов, относящихся к компетенции этих органов, и применение мер административного воздействия⁹⁷.

Е. Старосыцк отмечает, что термин «административный процесс» используется для обозначения совокупности правовых норм, которые непосредственно регламентируют деятельность административных органов, осуществляемую в связи с подготовкой к принятию решения по делу путем издания административного акта, и которые определяют условия действия этого акта. «Следовательно, – пишет Е. Старосыцк, – хотя понимаемые таким образом нормы об административном процессе не регулируют всей деятельности административных органов, тем не менее они регулируют деятельность этих органов, осуществляемую в наиболее острой форме – в форме властного, одностороннего решения дел при возможности применения административного принуждения для исполнения такого решения»⁹⁸.

Нетрудно заметить то общее, что объединяет авторов приведенных высказываний, – это признание административного процесса в качестве деятельности, которая имеет своей задачей лишь разрешение споров, применяя в случае необходимости определенные средства принуждения. В советской юридической литературе наиболее обстоятельно эту концепцию развивает Н. Г. Салищева. Естественно, что наш анализ понятия административного процесса в значительной степени связан с критической оценкой позиции Н. Г. Салищевой, тем более, что взгляды автора претерпели заметную эволюцию.

В статье «К вопросу об административном процессе в СССР» Н. Г. Салищева придерживалась расширительного толкования понятия административного процесса и рассматривала

1962, стр. 297.

⁹⁶ «Советское государство и право» 1963 г. № 1, стр. 131.

⁹⁷ Там же.

⁹⁸ Старосыцк Е. Институты административного процесса европейских социалистических стран, «Советское государство и право» 1964 г. № 7, стр. 122.

его как порядок разрешения всех индивидуальных дел в области исполнительной и распорядительной деятельности. Автор выделила десять видов административного производства⁹⁹.

Несколько позднее Н. Г. Салищева пришла к выводу о том, что расширительное толкование административного процесса не является плодотворным, так как при этом организационная деятельность аппарата (административное устройство) по существу подменяется административным процессом, что может привести к отождествлению двух различных явлений. Н. Г. Салищева определила теперь уже административный процесс как «регламентированную законом деятельность по разрешению споров, возникающих между сторонами административного правоотношения, не находящимися между собой в отношениях служебного подчинения, а также по применению мер административного принуждения»¹⁰⁰.

Эта концепция опирается на ряд исходных положений, которые состоят в следующем.

Во-первых, автор обосновывает различие между понятиями «административный процесс» и «административное производство», поскольку необходимо доказать, что административный процесс есть всего лишь небольшая часть деятельности соответствующих органов государственного управления, определенный порядок осуществления исполнительными и распорядительными органами власти возложенных на них прав и обязанностей при разрешении конкретных индивидуальных дел. Административное же производство охватывает, по мнению Н. Г. Салищевой, широкий круг общественных отношений в области государственного управления и включает в себя теперь уже не десять, а три вида: а) производство, связанное с осуществлением задач внутренней организации аппарата управления (оформление на государственную службу, порядок принятия решений и их оформление и т. д.); б) производство, опосредствующее взаимоотношения данного государственного органа с другими государственными органами, учреждениями и предприятиями, не входящими в его систему (порядок направления документов, рассмотрения их, принятия решений, порядок согласования тех или иных документов и актов и т. д.); в) производство по делам, связанным с отношениями между гражданами или общественными организациями и исполнительными и распорядительными органами (производство по заявлениям граждан о назначении пенсии, о предоставлении жилой площади, о приеме в учебные заведения и т. д.).

Разграничение административного процесса и административного производства Н. Г. Салищева видит в том, что административный процесс регулируется административно-процессуальными нормами, а все виды административного производства в той или иной степени регулируются при помощи *организационных норм, составляющих определенную группу норм материального права* (курсив наш. – В. С.). «Нормы, устанавливающие структуру аппарата и соотношение его звеньев, порядок деятельности коллегий, порядок издания актов управления и составления юридических документов, организацию и порядок осуществления контроля, регулируют тем самым административное производство»¹⁰¹.

Здесь, на наш взгляд, содержится принципиальная неточность. Она состоит в стремлении доказать, будто процедура деятельности органов государственного управления регулируется нормами материального административного права, хотя бы даже их разновидностью в виде организационных норм. С этим согласиться нельзя.

Представляется, автор недостаточно четко проводит грань между материальными и процессуальными административно-правовыми нормами. Так, Н. Г. Салищева считает, что нормы материального административного права отвечают на вопрос, что дозволено, что запрещено делать или каким образом делать, а нормы административно-процессуальные отвечают

⁹⁹ «Вопросы административного права на современном этапе», Госюриздат, 1963, стр. 134–140. Правильную, на наш взгляд, критику этой позиции см.: Хангельдыев Б. Б. О систематизации советского административного законодательства, Сборник ученых трудов, вып. 2, Свердловск, 1964, стр. 82–85.

¹⁰⁰ Салищева Н. Г. Указ. работа, стр. 16.

¹⁰¹ Салищева Н. Г. Указ. работа, стр. 9.

на вопрос, каков порядок принудительного разрешения спора или каков порядок применения мер административного принуждения¹⁰².

Неточность приведенного суждения состоит в том, что, во-первых, нормы материального административного права отвечают по крайней мере еще на один вопрос: что обязан делать субъект, если исходить из традиционного деления норм на управомочивающие, обязывающие и запрещающие. Во-вторых, если норма отвечает на вопрос: каким образом делать, то это уже не материальная, а процессуальная норма, поскольку она определяет порядок деятельности данного субъекта.

Противоречивость позиции автора можно показать и на другом примере. Как было отмечено, порядок издания актов управления и составления юридических документов, по мнению Н. Г. Салищевой, относится к административному производству и регулируется «организационными» нормами материального административного права. Но если принимается акт управления в связи с разрешением спора или, например, составляется юридический документ в виде протокола о совершении гражданином административного проступка, то это уже не производство, а процесс и действуют здесь не «организационные» нормы материального административного права, а нормы административно-процессуальные. Противоречивость суждений Н. Г. Салищевой приводит в конечном счете к такому своеобразному положению, когда процессуальная норма применяется в правоотношениях, которые не являются процессуальными, а, с другой стороны, процессуальные отношения оказываются урегулированными материальными нормами¹⁰³.

И еще одно замечание принципиального свойства. По мнению Н. Г. Салищевой, «в сфере исполнительной и распорядительной деятельности споры между сторонами административно-правовых отношений составляют *незначительное число всех дел, разрешаемых аппаратом управления*»¹⁰⁴. В сущности ведь так оно и есть. В сфере управленческой деятельности эти споры действительно занимают сравнительно небольшое место. Как известно, рассмотрение их не составляет специальной задачи всех органов государственного управления, что имеет место в сфере судопроизводства.

Но, признав это объективно существующее положение, а не признать его нельзя, автор приходит к тому, что административный процесс за вычетом незначительного числа дел предстает перед нами не иначе как порядок применения мер административного принуждения¹⁰⁵.

Таким образом, сторонники критикуемой позиции стремятся сконструировать понятие административного процесса по образу и подобию гражданского и уголовного процессов. Но при таком подходе, как было показано, не удастся преодолеть внутренних противоречий, которые в конечном счете превращают административный процесс лишь в порядок применения принудительных мер.

По нашему мнению, чтобы определить понятие административного процесса, выявить его характерные черты, необходимо раскрыть связь административного процесса с двумя явлениями, без которых он практически существовать не может. Речь идет о соотношении административного процесса с государственным управлением и советским административным правом – материальным и процессуальным.

¹⁰² Там же, стр. 32.

¹⁰³ Гальперин Л. Б., Горшенев В. М., Рудинский Ф. М. Указ. работа, стр. 157.

¹⁰⁴ Салищева Н. Г. Указ. работа, стр. 11.

¹⁰⁵ Именно такого взгляда придерживается О. А. Иванов, который пишет: «Процесс – это специальная деятельность, имеющая целью в установленном законом порядке добиться принудительного осуществления норм материального права, по властной их реализации, по применению мер принуждения, являющихся санкциями за неисполнение «норм материального права. Цель всякой процессуальной деятельности – добиться реализации прав и обязанностей вне правоотношений, которые они образуют помимо воли его участников или хотя бы одного из них. Это верно применительно как к уголовному и гражданскому процессам, так и к процессу административному» (Иванов О. А. Рецензия на книгу Н. Г. Салищевой «Административный процесс в СССР», «Труды Иркутского государственного университета», т. XXXIX, серия юрид., вып. 7, ч. II, 1965, стр. 256).

Такой подход к решению вопроса обусловлен известной формулой К. Маркса о том, что процесс есть форма жизни закона, поскольку материальное право имеет свои необходимые, присущие ему процессуальные формы¹⁰⁶.

Административный процесс одновременно является выражением управленческой деятельности исполнительных и распорядительных органов и формой реализации норм материального административного права. Процесс – проявление внутренней жизни материального административного права, в свою очередь, осуществляется по правилам, установленным административно-процессуальным правом.

Общность между административным процессом и государственным управлением проявляется, прежде всего, в их единой социалистической сущности, тождестве сферы деятельности. И административный процесс, и управленческая деятельность Советского государства реализуются одной и той же системой органов. Выполняя управленческие функции, исполнительные и распорядительные органы государственной власти реализуют и процессуальную деятельность. Однако это не означает, что участниками административно-процессуальных правоотношений являются только субъекты, обладающие исполнительно-распорядительными полномочиями. В подобного рода отношениях также участвуют, например, народные суды, народные судьи, прокуроры и т. д.

Так, Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. «Об усилении ответственности за хулиганство»¹⁰⁷ предусматривает возникновение административно-процессуальных правоотношений между гражданином, совершившим мелкое хулиганство, и народным судьей, налагающим на гражданина за этот проступок административное взыскание¹⁰⁸. По нашему мнению, порядок наложения административного взыскания независимо от того, каким органом оно налагается, есть административно-процессуальный порядок.

Административно-процессуальные правоотношения могут возникать между гражданином и прокурором, например, на основании ст. 19 Положения об административном надзоре органов милиции за лицами, освободившимися из мест лишения свободы, согласно которой прокуроры уполномочены рассматривать жалобы и заявления граждан, связанные с осуществлением административного надзора. Подача гражданином жалобы является юридическим фактом, порождающим административно-процессуальные правоотношения¹⁰⁹.

Участие в административно-процессуальной деятельности народных судов, народных судей, прокуроров и некоторых иных субъектов вовсе не означает реализацию ими исполнительно-распорядительных полномочий. В данном случае можно говорить лишь об осуществлении ими полномочий специального характера в сфере советского государственного управления. При этом следует учитывать и то обстоятельство, что названные субъекты участвуют в административном процессе уже в качестве «вторых» инстанций, рассматривая жалобы и заявления граждан, и лишь в строго определенных случаях выполняют первичные административно-процессуальные действия.

Как уже говорилось, не все виды управленческой деятельности в равной мере регулируются социалистическим правом, в частности административным. В полном объеме правом регулируются только издание нормативных актов государственного управления и применение права исполнительными и распорядительными органами государственной власти.

¹⁰⁶ Маркс К. и Энгельс К. Соч., т. 1, стр. 158.

¹⁰⁷ «Ведомости Верховного Совета СССР» 1966 г. № 30, ст. 595.

¹⁰⁸ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. «Об усилении ответственности за хулиганство» прямо устанавливает, что применяемые народным судьей к мелким хулиганам меры относятся к категории административных взысканий.

¹⁰⁹ «Ведомости Верховного Совета СССР» 1966 г. № 30, ст. 597. – В литературе уже отмечалось участие названных субъектов в административно-процессуальных правоотношениях (см., например: Сорокин В. Д. О реализации административно-процессуальных норм, «Вестник ЛГУ» 1967 г. № 5, стр. 100–101; «Административное право», «Юридическая литература», 1967, стр. 195).

Но, как известно, управленческая деятельность находит свое выражение также и в осуществлении организационных и технических действий, которые в своей основе правовыми нормами не регулируются и имеют преимущественно неправовой характер. На эту сферу деятельности органов государственного управления и, следовательно, на возникающие здесь общественные отношения социалистическое право, в том числе и административное, воздействует косвенно, преимущественно путем юридического закрепления самих основ управленческой деятельности, ее принципов, задач и т. д.

Констатация деления государственного управления на правовую и организационно-техническую деятельность исполнительных и распорядительных органов необходима для ответа на вопрос, какую же ее часть составляет административный процесс. Поскольку административный процесс регулируется правовыми нормами, постольку в его понятие не может быть включена организационно-техническая часть советской управленческой деятельности. Таким образом, решение вопроса о соотношении управленческой деятельности и административного процесса прежде всего состоит в признании того, что из понятия процесса должна быть исключена неправовая часть деятельности исполнительных и распорядительных органов.

Теперь следует выяснить соотношение между правовыми видами управленческой деятельности и административным процессом. По нашему мнению, административный процесс включает в себя оба правовых вида управленческой деятельности – издание нормативных актов государственного управления и применение материального права.

Применение норм материального права, прежде всего административного, – весьма многообразная и обширная деятельность. Своим содержанием она имеет разрешение индивидуально-конкретных дел исполнительными и распорядительными органами государственной власти. Несомненно, применение административного права охватывает все категории индивидуальных дел, которые входят в компетенцию органов государственного управления, независимо от их отраслевой принадлежности. Следовательно, административный процесс осуществляется во всех сферах управления – хозяйственной, социально-культурной и административно-политической. Иначе говоря, он существует там, где у компетентного органа государственного управления возникает необходимость разрешить индивидуальное дело, урегулировать конкретное отношение управленческого характера. Широте и многообразию правоприменительной деятельности органов управления соответствует и большое разнообразие разрешаемых индивидуально-конкретных дел.

Конструирование понятия советского административного процесса предполагает установление его соотношения с административным правом – материальным и процессуальным. Решение этой задачи имеет и другую, не менее важную, сторону – оно позволит определить сферу действия административно-процессуальных норм, регулирующих процессуальную деятельность, что имеет прямое отношение к вопросу о месте административно-процессуального права в системе советского социалистического права.

Связь административного процесса с материальным административным правом выражается, прежде всего и главным образом, в том, что процесс выступает как необходимый порядок реализации этих норм. Подобно тому как это имеет место в гражданском и уголовном процессах, реализация норм материального административного права возможна только через определенный процессуальный порядок¹¹⁰, который должен охватывать весь комплекс норм материального административного права, а не какую-то их часть¹¹¹.

¹¹⁰ Галкин Б. А. Советский уголовно-процессуальный закон, Госюриздат, 1962, стр. 43.

¹¹¹ Поэтому нельзя согласиться с И. Н. Пахомовым, который к административно-процессуальным нормам относит лишь нормы, регулирующие взаимоотношения органов государственного управления с населением, а именно: а) основные правила административного производства; б) принятие постановлений административными органами; в) пересмотр постановлений административного органа; г) исполнение постановления административного органа; д) издержки по производству административного дела (см.: «Советское государство и право» 1963 г. № 12, стр. 127). // И. Н. Пахомов неосновательно исключил

Административный процесс – понятие юридическое еще и потому, что осуществляется по правилам, установленным нормами советского административно-процессуального права. Соотношение административного процесса с государственным управлением и административным правом находит свое выражение в том, что процесс – это не только урегулированный правом порядок деятельности органов государственного управления по применению правовых норм и разрешению индивидуально-конкретных дел в сфере управления, но это такая деятельность, в ходе осуществления которой возникают различные общественные отношения, регулируемые нормами советского административно-процессуального права и приобретающие характер административно-процессуальных правоотношений. В этом плане административный процесс имеет много общего с процессом уголовным и гражданским.

Так, в советской уголовно-процессуальной и гражданско-процессуальной литературе высказаны взгляды, согласно которым каждая разновидность процесса складывается из двух элементов. М. С. Строгович различает в уголовном процессе: а) основанную на законе деятельность органов следствия, прокуратуры и суда; б) правоотношения этих органов друг с другом, а также с лицами, на которых распространяется эта деятельность. Связь между ними такова: уголовно-процессуальные правоотношения представляют собой правовую форму деятельности органов следствия, прокуратуры и суда, а сама эта деятельность является содержанием уголовно-процессуальных правоотношений¹¹².

По мнению А. Ф. Клейнмана, советский гражданский процесс включает два элемента: а) деятельность суда и б) правоотношения, в которые он вступает¹¹³.

Мы считаем возможным применить эти положения и к советскому административному процессу. По нашему мнению, административный процесс также состоит из двух элементов, в равной мере регулируемых нормами административно-процессуального права: а) деятельности органов государственного управления по разрешению индивидуально-конкретных дел; б) отношений, возникающих в процессе этой деятельности.

Вместе с тем нельзя не заметить неодинакового соотношения между этими элементами у различных видов процесса. Несмотря на имеющуюся между ними общность элементного состава, административный процесс заметно отличается от других видов процесса. Во-первых, если уголовный и гражданский процессы есть правоприменительная деятельность главным образом судебных органов, то административный процесс – это правоприменительная деятельность исполнительных и распорядительных органов государственной власти, которые составляют особую систему государственных органов и весьма существенно отличаются друг от друга по конкретным целям, задачам, формам и методам деятельности. Во-вторых, деятельность органов управления как элемент административного процесса значительно многообразнее по содержанию, нежели деятельность судебных органов. В-третьих, процессуальная деятельность органов государственного управления связана с реализацией норм, не только выраженных в законах и указах, как это имеет место в процессе судебной деятельности, но и в актах государственного управления. Это значит, что исполнительные и распорядительные органы применяют не только законы, но и ими же созданные правила. В силу этого, как нам представляется, на административный процесс накладывает определенный отпечаток правотворческий характер управленческой деятельности Советского государства. Более многообразная и обширная процессуальная деятельность не может не отразиться соответствующим образом на системе правоотношений, возникающих в связи с этой деятельностью.

из сферы взаимоотношений органов управления, например, общественные организации, которые также разрешают многие индивидуальные дела в сфере управления, в силу чего их деятельность нормирована в известной мере административно-процессуальным правом.

¹¹² Строгович М. С. Курс советского уголовного процесса, изд-во АН СССР, М., 1958, стр. 20.

¹¹³ «Советский гражданский процесс», изд-во МГУ, 1964, стр. 9.

Ограниченный, подробно регламентированный законом порядок деятельности субъектов уголовного и гражданского процессов предопределяет в известной мере и круг возникающих отношений. Причем этот круг также достаточно подробно регламентирован¹¹⁴.

Ограниченная область процессуального регулирования, особенно уголовно-процессуального, в немалой степени зависит от характера причин, порождающих отправление этой деятельности. Известно, что одним из основных поводов для начала уголовного судопроизводства является совершение виновным лицом предусмотренного законом противоправного деяния. В то же время ограниченная область действия уголовного процесса создала наиболее благоприятные возможности для ее детального правового регламентирования. Ведь фактически задача уголовного процесса (уголовного судопроизводства) состоит в том, чтобы обеспечить применение материальных норм только одной отрасли – уголовного права¹¹⁵.

Круг правоотношений, складывающихся в процессе гражданского судопроизводства, более широк и, главное, разнообразнее, чем в уголовном процессе. Это, несомненно, связано с тем, что гражданский процесс служит средством реализации не одной, а нескольких отраслей материального права – гражданского, а также административного, трудового и др. Обращает на себя внимание, что наличие довольно широкого круга гражданско-процессуальных отношений не помешало кодифицировать нормы, регулирующие эти отношения. По-видимому, проблема кодификации была в известной мере облегчена сравнительно узким кругом субъектов, применяющих данные нормы права. Как известно, все отнесенные к гражданскому процессу дела разрешаются практически одним и тем же органом – судом.

Иная картина возникает при анализе элементного состава советского административного процесса, который, хотя и выражает лишь часть управленческой деятельности исполнительных и распорядительных органов государственной власти, тем не менее охватывает сферу государственного управления в целом, все ее отрасли и связан с весьма многообразными и многочисленными общественными отношениями. Кроме того, как мы уже говорили, его осуществляют различные органы. В этом, по-видимому, состоят основные трудности, стоящие на пути кодификации административного законодательства, в частности административно-процессуального права. Однако, на наш взгляд, объективные трудности в известной мере стали таковыми из-за отставания науки административного права от решения давно назревших вопросов, т. е. из-за ряда субъективных трудностей.

В нашей юридической литературе справедливо называют в качестве одной из причин неразработанности теоретических проблем административного процесса и административно-процессуального права то, что в значительной своей части процессуальные нормы не отделились от материальных¹¹⁶, хотя потребность в этом никогда не исчезала. Это объясняется, по нашему мнению, слабой разработкой теоретических проблем. В результате сложилось весьма своеобразное положение: научные исследования в области теории советского административного процесса сковываются отсутствием практической базы – выделившихся административно-процессуальных норм, а развитие процессуального законодательства как следствие выделения административно-процессуальных норм тормозится отсутствием должной постановки научных исследований¹¹⁷.

¹¹⁴ Особенность уголовно-процессуальной деятельности некоторые авторы видят именно в ее детальной регламентации (см.: *Галкин Б. А.* Указ. работа, стр. 62).

¹¹⁵ «Уголовный процесс, – пишет М. С. Строгович, – без уголовного права был бы беспредметным, так как только уголовное право определяет, что именно является // преступлением, ради установления которого ведется уголовный процесс. Уголовное право без уголовного процесса было бы бессильным, так как только уголовный процесс определяет тот порядок, в котором производится установление преступлений и лиц, несущих за них ответственность» (*Строгович М. С.* Указ. работа, стр. 46).

¹¹⁶ *Хангельдыев Б. Б.* О систематизации советского административного законодательства, Сборник научных трудов, вып. 2, Свердловск, 1964.

¹¹⁷ «Значительное количество и большое разнообразие административно-процессуальных норм, – отмечает В. М. Мано-

Потребности коммунистического строительства не могут быть реализованы, в частности, без интенсивной разработки всех аспектов совершенствования управленческой деятельности – социологических, экономических, юридических и др. Активизация научных исследований в области административного процесса и административного процессуального права – задача, не вызывающая возражений. Однако в настоящее время намечается тенденция в какой-то степени приспособить теоретические исследования к узким, конкретным потребностям практики, например разработки какого-либо отдельного нормативного акта и т. д. В отдельных трудах советских юристов содержатся ценные рекомендации на этот счет¹¹⁸.

В принципе, против такого подхода возражений нет, однако лишь при одном обязательном условии: если соответствующие интересам практики теоретические изыскания будут соответствовать и общим проблемам развития данной отрасли науки, ее объективным потребностям и не будут подменять развития науки в целом. В противном случае неизбежно возникнет опасность голого практицизма; будет утрачена перспектива, целостная картина научного исследования закономерности общего развития.

Разумеется, и абстрактное теоретизирование, оторванное от потребностей практики, бесплодно. Следовательно, необходимо соблюдать известные пропорции, в равной мере учитывая интересы теории и практики.

Нетрудно заметить, что, руководствуясь чисто практическими соображениями, некоторые авторы предлагали административный процесс рассматривать только как порядок применения определенных мер принуждения. С точки зрения кодификации – это весьма удобный вариант, ибо разработать административно-процессуальный кодекс, который охватил бы только небольшую группу норм административно-процессуального права, значительно проще, нежели кодекс, который регулировал бы все основные стороны советского административного процесса.

Как известно, задача кодификации материальных и процессуальных норм административного права, несомненно, является более сложной, нежели, скажем, кодификация норм советского уголовного права (материального и процессуального). Но вот характерная деталь: кодификация норм материального и процессуального уголовного права, помимо того, что она опиралась на значительный опыт предшествующей кодификационной работы (свидетельством чего являются ранее существовавшие кодексы), в нынешних условиях осуществлялась на базе весьма интенсивных и фундаментальных теоретических исследований, касающихся всех важнейших проблем данной отрасли науки: материальных и процессуальных норм, отношений, сущности названных отраслей права в целом и т. д. Казалось бы, что решение более сложного вопроса, каким является кодификация материального и процессуального административного права, к тому же не имеющая в прошлом необходимого прецедента, должна была бы сопровождаться развертыванием всесторонней теоретической работы в этой области. Конечно, было бы неверным отрицать известные сдвиги, происшедшие за последнее время. Однако если мы обратимся к административному процессу, то сможем констатировать лишь неплохие в целом результаты исследования сущности и специфических особенностей советской управленческой

хин, – затрудняет в известном смысле теоретическую разработку административно-процессуального права и его кодификацию, но не оправдывает существующее отставание в этой области» (*Манохин В. М.* Органы советского государственного управления (вопросы формирования), изд-во Саратовского юридического института, 1962, стр. 45).

¹¹⁸ Так, Б. Б. Хангельдыев относит к первоочередным потребностям практики кодификацию двух групп административно-процессуальных правил: а) норм, устанавливающих порядок использования мер административного принуждения, т. е. правил применения ответственности за административные правонарушения; б) норм, устанавливающих порядок рассмотрения жалоб граждан на действия должностных лиц (см.: *Хангельдыев Б. Б.* О кодификации советского административного права, «Советское государство и право» 1964 г. № 12, стр. 42). Конечно, кодификация названных норм нужна. Но в меньшей степени, например, необходимо кодифицировать нормы, регулирующие порядок поощрения граждан. Автор предлагает кодифицировать нормы, регулирующие порядок обжалования. Но не меньшее значение имеет кодификация тех норм административно-процессуального права, которые регламентируют деятельность должностных лиц.

деятельности как основы административного процесса. В то же время в теории советского административного права до сих пор еще не стали предметом специального исследования такие совершенно необходимые для целей кодификации вопросы, как о понятии, специфических чертах, видах административно-процессуальных норм, их соотношении с нормами материального административного права, сфере применения и способах их реализации; о понятии, особенностях и видах административно-процессуальных отношений. Наконец, первостепенным в смысле теоретической и практической значимости представляется вопрос о месте административно-процессуального права в системе советского социалистического права. В нашей юридической литературе довольно оживленно обсуждается вопрос о структуре кодексов, охватывающих, в частности, нормы советского административно-процессуального права, хотя еще не выяснено, что собой представляет административно-процессуальная норма, что она практически регулирует и т. д.

Сказанное имеет прямое отношение и к определению понятия административного процесса. Сторонники широкой его трактовки, как нам представляется, более близки к объективно существующему положению, поскольку они полнее учитывают связи административного процесса с управленческой деятельностью Советского государства и их позиция стимулирует к исследованию вопросов административно-процессуального права в целом. Представление об административном процессе как о деятельности по разрешению споров в сфере управления и применению административного принуждения не может быть признано плодотворным, ибо оно игнорирует существование весьма важных сторон управленческой деятельности.

Таким образом, 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.

§ 2. Структура советского административного процесса

Вопрос о структуре административного процесса, его составных частях, т. е. тех видах административных производств, которые в главных и основных чертах могли бы охватить важнейшие группы индивидуально-конкретных дел, обусловлен самим характером этого вида процессуальной деятельности, охватывающей значительно более широкий круг общественных отношений по сравнению с уголовным и гражданским процессами. Исследование структуры административного процесса имеет как теоретическое, так и практическое значение. Оно самым непосредственным образом связано с проблемой кодификации административно-процессуальных норм, не только могущих составить общую часть административно-процессуального кодекса, но и норм, которые регулируют порядок разрешения отдельных категорий индивидуально-конкретных дел. Решение этой проблемы позволит определить пределы особенной части административно-процессуального кодекса, закрепить специфику административно-процессуального регулирования всех видов производства.

В 1963 г. в статье «К вопросу об административном процессе в СССР» Н. Г. Салищева указывала на следующие виды производств, регулируемых административно-процессуальными нормами:

а) производство по заявлениям граждан по поводу реализации ими своих прав и прав других граждан (производство по назначению пенсий, по делам изобретений и открытий, при приеме в высшие учебные заведения, по жилищно-бытовым делам и др.);

б) производство по жалобам на незаконные действия государственных органов и должностных лиц;

в) производство по делам о привлечении к материальной (в административном порядке), дисциплинарной и административной ответственности;
г) производство по некоторым трудовым спорам;
д) производство по делам об отводе земель и земельных участков и их изъятии;
е) производство по налоговым делам;
ж) производство в нотариальных органах;
з) производство в органах опеки и попечительства;
и) производство по некоторым делам, вытекающим из гражданско-правовых отношений, в тех случаях, когда предусмотрен административный порядок разрешения таких дел.

Особый вид составляет производство по делам об обращениях общественных организаций, обществ трудящихся и органов общественной самодеятельности в государственные органы по поводу прав и законных интересов этих организаций¹¹⁹.

С нашей точки зрения, в данной классификации есть ряд положений, заслуживающих поддержки. Так, следует признать оправданным разделение на самостоятельные виды производства по жалобам и производства по заявлениям граждан о реализации принадлежащих им прав. (Здесь попутно отметим, что граждане подают заявления и в связи с реализацией ими возложенных на них обязанностей.) Эта мысль представляется плодотворной, поскольку она создает возможности для более четкого определения особенностей каждого вида процессуальной деятельности.

Есть достаточные основания и для того, чтобы выделить в отдельный вид производства порядок привлечения к материальной, дисциплинарной и административной ответственности с тем, однако, дополнением, что этот вид производства должен включать в себя и порядок применения не только мер административной ответственности, но и мер административного принуждения, не являющихся взысканиями.

Вместе с тем классификация Н. Г. Салищевой содержит, с нашей точки зрения, и неприемлемые положения. Прежде всего не соблюден принцип единства критерия этой классификации. В одном случае вид производства выделяется в зависимости от органа, его осуществляющего, например, производство в нотариальных органах, в органах опеки и попечительства. Остается неясным, почему выделяются только эти два вида производства. Ведь, руководствуясь этим критерием, можно было бы выделить производство по административным делам в органах загса, скажем, по делам об изменении гражданами фамилий и имен, и вообще столько производств, сколько существует видов исполнительно-распорядительных органов.

В то же время некоторые виды производства Н. Г. Салищева определяет уже в соответствии с содержанием рассматриваемых дел, например, производство по налоговым делам, производство по некоторым делам, вытекающим из гражданско-правовых отношений, и т. д.

Отсутствие единого подхода к определению критерия видов административных производств, таким образом, не позволяет с достаточной определенностью охватить их круг.

По мнению А. Т. Гнетова, производство по делам об административных нарушениях есть не что иное, как административный процесс в узком смысле¹²⁰. Более определенно автор высказался о структуре административного процесса в широком смысле. В это понятие он вкладывает следующие виды производств: производство, связанное с осуществлением задач внутренней организации аппарата управления; производство по осуществлению взаимоотношений между государственными органами; производство, связанное с отношениями между гражданами и государственными органами, общественными организациями¹²¹.

¹¹⁹ «Вопросы административного права на современном этапе», Госюриздат, 1963, стр. 136.

¹²⁰ Гнетов А. Т. Производство по делам об административных нарушениях, Омск, 1967, стр. 7.

¹²¹ Гнетов А. Т. Производство по делам об административных нарушениях, стр. 7. – Следует отметить, что несколько неожиданно звучит данное автором заключительное определение административного процесса. По мнению А. Т. Гнетова, «это исполнительная и распорядительная деятельность многочисленных органов управления, в том числе и деятельность этих

Проблема структуры советского административного процесса представляется весьма сложной, прежде всего в силу неразработанности вопросов административного процесса и административно-процессуального права. В известной мере такое отставание можно объяснить особенностями развития той или иной отрасли права, обусловленными потребностями развития общества в целом. В свое время на это обстоятельство обратил внимание профессор Карлова университета в Праге д-р Иосиф Туречек. Он писал, что «в развитии чехословацкого народно-демократического административного права процессуальное право оказывалось позади материального права. Это вполне понятно. После февральской победы нашего народа в ускоренном порядке должно было быть создано прежде всего материальное административное право, которое в конце концов вынудило всеобщую и новую регулировку и неуголовного административного права»¹²².

Аналогичная картина наблюдалась и в нашей стране с той, быть может заметной, разницей, что становление административно-процессуального права, за исключением некоторых его институтов, затянулось. Виды административного производства, в частности порядок применения мер административного взыскания, особенно за последние годы получили заметное развитие¹²³.

Другая трудность заключается в самом объеме административного процесса, который охватывает все сферы управленческой деятельности Советского государства, весьма различные и многие категории индивидуально-конкретных дел.

Поскольку административный процесс есть урегулированный правом порядок разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере управления, постольку необходимо отыскать наиболее подходящий критерий, который позволил бы сгруппировать однородные дела, составляющие предмет соответствующего вида административного производства.

Таким критерием может служить характер индивидуально-конкретных дел в сфере управления. При этом под характером мы понимаем свойства, общие для данной группы дел.

Взять к примеру дела по рассмотрению жалоб граждан органами государственного управления. Для всех жалоб, независимо от их содержания, общим является сам характер обращения, именуемого жалобой и порождающего определенные процессуальные последствия. Подобным образом и другие категории дел обладают общими характерными свойствами.

С этой точки зрения советский административный процесс составляет совокупность следующих видов производств:

- а) производство по принятию нормативных актов органами советского государственного управления;
- б) производство по заявлениям граждан и обращениям организаций о реализации принадлежащих им прав в сфере государственного управления;
- в) производство по административно-правовым жалобам и спорам;
- г) производство по делам организационного характера в аппарате государственного управления;
- д) производство по делам о поощрениях в сфере советского государственного управления;

органов по рассмотрению индивидуальных дел и применению к ним административно-правовых норм». При такой позиции деление административного процесса на процесс в узком и широком смысле оказывается беспредметным (стр. 7–8).

¹²² Туречек И. Чехословацкое положение об административном производстве, «Бюллетень чехословацкого права» 1955 г. № 4, стр. 255–256.

¹²³ Из всех институтов административного права, отмечает М. С. Студеникина, наиболее подготовленным с точки зрения реального осуществления кодификации является институт административной ответственности, который представляет собой достаточно стабильную, объективно сложившуюся внутри отрасли права в виде ее обособленной части совокупность органически связанных между собою норм, подвергавшихся уже частичной систематизированной обработке (см.: Студеникина М. С. К кодификации законодательства об административной ответственности, «Ученые записки ВНИИСЗ», вып. 9, 1966, стр. 21).

е) производство по делам о применении принудительных мер в сфере советского государственного управления.

Несмотря на имеющиеся конкретные особенности и различия, названные виды производств связывает воедино коренная общность, дающая основание говорить о каждом из видов производств как о составной части общего понятия административного процесса.

Все шесть видов административного производства осуществляются в сфере советского государственного управления и представляют собой определенные процедуры рассмотрения возникающих в этой сфере индивидуально-конкретных дел. Каждый вид производства осуществляется преимущественно исполнительными и распорядительными органами государственной власти. И лишь некоторые категории индивидуально-конкретных дел в соответствии с действующим законодательством разрешают иные государственные органы, их должностные лица, а также общественные организации.

Общественные отношения, возникающие в ходе осуществления каждого вида производства, регулируются нормами, относящимися к определенной разновидности юридических прав, а именно к административно-процессуальным нормам.

Таким образом, если различия между названными видами производств носят частный характер, обусловленный конкретными особенностями дел, то факторы, объединяющие их в единый административный процесс, имеют уже принципиальное значение.

Обратимся к характеристике наиболее важных черт каждого вида административного производства, имея в виду, что подробный анализ их свойств, особенностей, стадий и так далее составляет предмет специального исследования.

1. *Производство по принятию нормативных актов органами советского государственного управления.* Оно является несколько необычной составной частью такого юридического понятия, как процесс. Будучи выражением определенных сторон советской управленческой деятельности, административный процесс не может быть, подобно гражданскому и уголовному процессам, сведен только к правоприменительным функциям, а должен определенным образом отразить и элемент правотворчества, свойственный советскому государственному управлению в целом.

Возникает вопрос, можно ли совместить в административном процессе такие, казалось бы, различные понятия, как разрешение индивидуально-конкретных дел и правотворчество. По нашему мнению, ответ должен быть утвердительным. Все дело в том, что правотворчество в сфере государственного управления есть не что иное, как порядок принятия нормативных актов правомочными на то исполнительными и распорядительными органами государственной власти. А это, в свою очередь, означает, что для любого органа управления принятие нормативного акта есть как раз тот случай, когда им разрешается индивидуально-конкретное дело, поскольку принимается вполне определенный нормативный акт, проходящий при своем принятии установленную законом процедуру, состоящую из ряда стадий¹²⁴, независимо от того, какой принимается акт, нормативный или индивидуальный. Вместе с тем принятие нормативного акта вносит элемент своеобразия в характер тех административно-процессуальных правоотношений, которые при этом возникают. Главная особенность этих отношений состоит в том, что они возникают не между органом, принявшим акт, и исполнителем, поскольку в данном случае конкретного исполнителя как такового нет, ибо нормативный акт рассчитан на потенциального исполнителя, а между различными подразделениями данного органа, принимающего нормативный акт, например между подразделениями, готовив-

¹²⁴ О стадиях принятия нормативных актов управления см., например: *Копейчиков В. В.* Правовые акты местных органов государственной власти и управления, Госюриздат, 1956; *Дрейшев Б. В.* О правовой инициативе в составлении проекта нормативного акта как стадиях правотворческой деятельности городских Советов и их исполкомов, «Правоведение» 1966 г. № 1.

шими проект, и руководителем, возглавляющим данный орган, отношения по согласованию проекта принимаемого нормативного акта, отношения кворума и т. д.

Субъектами данного вида административного производства являются исполнительные и распорядительные органы, имеющие право принимать нормативные акты управления. В ряде случаев нормативные акты издаются совместно государственными и общественными органами. Например, в Собрании постановлений Правительства СССР за 1966 г. опубликовано 16 совместных постановлений ЦК КПСС и Совета Министров СССР и 9 постановлений, принятых Советом Министров СССР совместно с ВЦСПС.

Особенность этого административного производства состоит еще и в том, что его результат – нормативный акт – в случае несоответствия закону, по общему правилу, подлежит не обжалованию, а опротестованию, отмене вышестоящими органами государства.

2. *Производство по заявлениям граждан и обращениям организаций о реализации принадлежащих им прав в сфере управления.* Представляется, что есть достаточные основания для выделения этого производства в самостоятельный вид, хотя на практике прием и рассмотрение заявлений объединены с приемом и рассмотрением жалоб трудящихся.

Так, по справке общего отдела исполкома Ленгорсовета явствует, что в аппарат исполнительного комитета в 1966 г. поступило 41 323 жалобы и заявления. Из них по вопросам предоставления жилой площади, принятия на учет, расселения и т. д. – 26 252; по вопросам нового жилищного строительства и архитектурно-планировочного управления – 1508; по вопросам назначения пенсий и ВТЭК – 2280; по вопросам транспорта и телефонизации – 1806; по вопросам коммунального и бытового обслуживания – 521; по вопросам здравоохранения и торговли – 1248; по вопросам народного образования, определения детей в детские учреждения – 796; по вопросам прописки в Ленинграде – 2495; по вопросам награждения и трудовым конфликтам – 1505.

Между тем имеются существенные различия, влекущие процессуальные особенности рассмотрения жалоб и заявлений.

Поэтому прав В. И. Ремнев, указывающий на необходимость различать эти разновидности обращений. Под заявлением он понимает обращение гражданина по поводу реализации права или законного интереса в порядке обычной, нормальной деятельности органов государства или общественной организации¹²⁵.

Производство по рассмотрению заявлений граждан характеризуется также и тем, что охватывает практически все области управленческой деятельности Советского государства. Это обусловлено широким кругом прав, которым обладают граждане в сфере управления.

Основанием для возникновения данного вида производства являются действия указанных субъектов в связи с необходимостью реализации принадлежащих им прав в сфере государственного управления. Таким фактом, порождающим административно-процессуальное правоотношение, является заявление гражданина, поданное в соответствующий орган, например в отдел социального обеспечения по поводу назначения пенсии и т. д.

Основанием для заявления может быть и реализация обязанностей граждан. Как известно, закон предусматривает ситуации, при наступлении которых гражданин обязан обратиться в соответствующий орган. Так, в соответствии со ст. 1 Положения о паспортах, утвержденного постановлением Совета Министров СССР от 21 октября 1953 г., граждане СССР в возрасте 16 лет и старше, проживающие в определенных местностях, обязаны иметь паспорта.

Этот вид административного производства возникает также в связи с обращениями одних государственных органов к другим, например нижестоящих органов управления к вышестоящим. Установление четкого процессуального порядка рассмотрения этих обращений при-

¹²⁵ Ремнев В. И. Право жалобы в СССР, «Юридическая литература», 1964, стр. 24.

обретает весьма существенное значение в современных условиях. Хозяйственная реформа «обязательно предполагает изменение взаимоотношений предприятия с вышестоящими органами хозяйственного управления. Последние формируют и утверждают планы-задания предприятиям по производству продукции, выполняя тем самым свою основную административную функцию. Но дальше их взаимоотношения с предприятиями должны основываться преимущественно на экономических методах. Это означает, что после утверждения плана любые изменения в него должны вноситься лишь с обоюдного согласия, с учетом интересов предприятия»¹²⁶. По нашему мнению, процедура достижения обоюдного согласия должна получить четкое урегулирование при помощи административно-процессуальных правил, что станет гарантией соблюдения прав предприятий в их взаимоотношениях с вышестоящими органами хозяйственного управления.

3. *Производство по жалобам и спорам в сфере советского государственного управления.* Внешне этот вид производства имеет некоторые черты сходства с производством по заявлениям граждан. Оно состоит главным образом в том, что и жалобы и заявления суть обращения граждан к компетентным органам государственного управления. Этим сходство, однако, исчерпывается, поскольку цели, преследуемые жалобой и заявлением, существенно отличны.

Жалоба представляет собой следствие фактического или предполагаемого нарушения права или законного интереса гражданина либо другого лица. Поэтому главная и единственная цель жалобы – восстановить нарушенное право. «Содержанием жалобы, – отмечает Ю. М. Козлов, – является указание на конкретный факт нарушения органом или должностным лицом прав или интересов заявителя. Без указания на факт нарушения прав или интересов жалоба становится беспредметной»¹²⁷.

Действующее законодательство предусматривает ряд процессуальных особенностей, характерных только для порядка рассмотрения жалоб. Так, закон категорически запрещает пересылку жалоб на рассмотрение тех учреждений и лиц, на действия которых она принесена¹²⁸.

Немаловажное значение имеет и такая процессуальная особенность, как установление точных сроков для государственных органов различного масштаба по рассмотрению жалоб граждан. Процессуальной особенностью административного производства по жалобам следует признать также требование закона о привлечении к строгой ответственности лиц, не выполняющих решений, принимаемых по жалобам, а также виновных в волоките и невнимательном отношении к жалобам и жалобщикам.

Составной частью этого вида производства являются рассмотрение и разрешение споров в сфере советского государственного управления. Можно сказать, что рассмотрение жалоб и разрешение споров – действия в своей сущности однотипные, поскольку жалобы есть не что иное, как разновидность споров.

Споры между субъектами в сфере государственного управления по сравнению с другими категориями дел имеют относительно небольшой удельный вес. Тем не менее для их разрешения в ряде случаев установлен определенный процессуальный порядок, реализуемый посредством деятельности, например, органов арбитража¹²⁹.

¹²⁶ Абалкин Л. Экономические законы, интересы и методы хозяйственной деятельности, «Коммунист» 1967 г. № 6, стр. 79.

¹²⁷ Козлов Ю. М. Прием и рассмотрение жалоб и заявлений трудящихся, Госюриздат, 1959, стр. 11.

¹²⁸ См. п. «а» постановления ЦИК СССР от 14 декабря 1935 г. «О положении дел с разбором жалоб трудящихся», СЗ СССР 1936 г. № 31, ст. 277. – В юридической литературе было высказано предложение пересмотреть установленный законом запрет и установить такой порядок, который «предусматривал бы направление жалобы органу, на который эта жалоба поступила, с предложением рассмотреть жалобу, а в случае отказа в ее удовлетворении вернуть ее с приложением заключения и материалов, на которых она основана» (Магид Н. М. Административное право, сб. «40 лет советского права» т. II, изд-во ЛГУ, 1957, стр. 114).

¹²⁹ См., например: Положение о Государственном арбитраже при Совете Министров РСФСР, утвержденное постановлением Совета Министров РСФСР от 3 декабря 1960 г. (СП РСФСР 1960 г. № 42, ст. 206).

Возбуждение дела в арбитраже происходит в целях защиты нарушенного права или охраняемого законом интереса и является не только правом хозяйственной организации, но и ее обязанностью перед государством, так как в ее управление государство передало определенную часть социалистической собственности и тем самым возложило обязанность охранять социалистическую собственность от всяких посягательств. Поэтому вышестоящая организация должна организовать контроль за правильной деятельностью своих подчиненных хозяйственных организаций таким образом, чтобы они сами надлежащим образом использовали защиту арбитражем их прав и интересов, проявляли инициативу, руководствуясь принципом хозяйственного расчета¹³⁰.

4. *Производство по делам организационного характера в аппарате государственного управления.* Как самостоятельный вид это административное производство не укладывается в обычные представления о процессе, поскольку оно отражает организационные начала в деятельности исполнительных и распорядительных органов.

Известно, что функционирование всей системы аппарата государственного управления в целом и каждого звена этой системы в отдельности предполагает установление рациональных взаимоотношений между органами, а также между внутренними подразделениями каждого органа. Следовательно, необходима процедура решения ряда вопросов организации работы тех или иных звеньев аппарата управления, причем процедура стабильная и единообразная. А этих качеств можно добиться только при помощи юридических правил, конкретнее – административно-процессуальных норм.

Такие нормы регулируют, например, порядок решения вопросов об образовании какого-либо исполнительного и распорядительного органа, т. е. вопросов, касающихся системы аппарата управления в целом. Действующее законодательство предоставляет определенным органам управления такое право. Так, согласно п. «е» ст. 68 Конституции СССР Совет Министров СССР имеет право образовывать в случае необходимости специальные комитеты и главные управления по делам хозяйственного, культурного и оборонного строительства.

На основании ст. 20 Общего положения о министерствах СССР Министерство СССР создает, реорганизует и ликвидирует предприятия, организации и учреждения союзного подчинения в пределах установленного ему плана по труду (бюджетных ассигнований).

Решения о создании, реорганизации и ликвидации предприятий, организаций и учреждений принимаются союзно-республиканским Министерством СССР после предварительного рассмотрения в необходимых случаях этих вопросов с Советами Министров соответствующих республик¹³¹.

Производство по организационным делам в аппарате государственного управления охватывает также вопросы образования различных структурных подразделений в соответствующих органах, вопросы, связанные с правовыми аспектами организации контроля, проверки исполнения и т. д.

Данный вид административного производства характеризуется главным образом тем, что применяется внутри аппарата управления либо отдельного исполнительного и распорядительного органа и связан с решением вопросов непосредственной практической деятельности данного аппарата. В этом плане названный вид административного производства представляет собой процессуальный порядок реализации принципа демократического централизма в государственном управлении, предназначенного для установления рациональных взаимоотношений между центром и местами. Значительная, если не большая, часть отношений между органами государственного управления по вертикали регулируется нормами административного права, как материального, так и процессуального.

¹³⁰ «Арбитраж в СССР», изд-во МГУ, 1960, стр. 77.

¹³¹ СП СССР 1967 г № 17, ст. 116.

5. *Производство по делам о поощрениях.* В сфере советского государственного управления оно является специфическим видом производства, присущим исключительно административному процессу. Существование этого вида производства непосредственно обусловлено той ролью, которую в Советском государстве играет метод убеждения. Составной частью его является широкий круг разнообразных мер поощрения, применяемых исполнительными и распорядительными органами государственной власти.

Административно-процессуальное регулирование здесь имеет большое значение для эффективного применения самых различных средств из арсенала метода убеждения, объективного решения возникающих при этом, подчас весьма сложных, вопросов. В ряде случаев порядок их решения установлен действующим законодательством. Так, 17 февраля 1967 г. ЦК КПСС и Совет Министров СССР приняли постановление «Об утверждении Положения о Ленинских и Государственных премиях СССР и о Комитетах по Ленинским и Государственным премиям СССР при Совете Министров СССР»¹³².

Положение содержит административно-процессуальные нормы, определяющие основания, по которым может быть произведено выдвижение тех или иных работ на соискание премии, кому предоставлено право выдвижения, сроки, в течение которых может быть произведено выдвижение, порядок предварительного публичного обсуждения выдвинутых работ, условия технического оформления работ и др. Кроме того, административно-процессуальные нормы, содержащиеся в данном Положении, регулируют деятельность специальных органов – комитетов при Совете Министров СССР по присуждению Ленинских и Государственных премий.

Акты, регулирующие порядок применения некоторых видов поощрений, действуют и в союзных республиках. Например, 16 февраля 1965 г. Совет Министров РСФСР утвердил Положение о Государственных премиях РСФСР¹³³.

Субъектами административного производства по делам о поощрениях в сфере советского государственного управления могут быть как граждане, так и различные предприятия, учреждения и организации.

6. *Производство по делам о применении принудительных мер в сфере государственного управления.* Этот вид производства разработан в литературе более основательно, чему в немалой степени способствовало принятие в последние годы ряда специальных нормативных актов, регулирующих порядок применения административных взысканий¹³⁴. Это создало предпосылки для активизации соответствующих научных исследований, следствием чего явилось издание ряда монографических работ по вопросам административной ответственности¹³⁵.

В производстве по делам о применении мер принуждения в сфере советского государственного управления, несомненно, центральное место занимает порядок рассмотрения дел об административных проступках и применения мер взыскания. Однако этим данный вид производства не исчерпывается, он включает в себя также применение материальной и дисциплинарной ответственности в административном порядке, а также применение иных мер административного принуждения, помимо административных взысканий.

Субъектами данного вида административного производства выступают, прежде всего и главным образом, граждане. Вместе с тем характерную особенность составляет то, что в уста-

¹³² СП СССР 1967 г. № 6, ст. 29.

¹³³ СП РСФСР 1965 г. № 3, ст. 15.

¹³⁴ См., например: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке», Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 30 марта 1962 г. «Об утверждении Положения об административных комиссиях при исполнительных комитетах местных Советов РСФСР» и др.

¹³⁵ См., например: «Проблемы совершенствования законодательства об административной ответственности», «Ученые записки ВНИИСЗ», вып. 5, 1965; Бахрах Д. Н. Административная ответственность, Пермь, 1966; Гнетов А. Т. Производство по делам об административных нарушениях, Омск, 1967 и др.

новленных законом случаях в этом производстве участвуют не только органы управления, но и другие органы, например, народные суды, народные судьи и т. д.¹³⁶ Таковы, с нашей точки зрения, важнейшие особенности всех видов производств, составляющих в своей совокупности советский административный процесс. Нетрудно заметить, что его структура отличается не только сложностью, но и известным своеобразием по сравнению со структурой гражданского и уголовного процессов.

§ 3. Отличие административного процесса от процессов гражданского и уголовного

Анализ того или иного явления не может исчерпываться его определением, в котором концентрируется внимание лишь на самых главных чертах исследуемого явления. Для более полной его характеристики, оценки отдельных сторон и свойств положительные результаты дает сравнение однотипных явлений, в частности административного процесса с гражданским и уголовным процессами.

В административно-правовой литературе, как уже говорилось, существует тенденция формулировать понятие административного процесса по образу и подобию двух других видов процессуальной деятельности¹³⁷.

Сравнивая административный процесс с гражданским и уголовным, нельзя не обратить внимание на наличие общих черт у двух последних видов процесса. «Единство уголовного и гражданского процессов в том, что у них общий предмет регулирования – это вид деятельности государственных органов, именуемый правосудием. Правосудие – центральное понятие, одинаково важное для уголовного и гражданского процессов»¹³⁸. Эти два вида процесса сближает также присущий процессуальным отношениям элемент властности¹³⁹.

По мнению М. С. Строговича, оба процесса являются способами, методами осуществления единого правосудия в двух разных сферах правовых отношений. Единство правосудия и суда в СССР означает и единство уголовного и гражданского процессов¹⁴⁰.

Разумеется, эти два вида процесса определенным образом отличаются друг от друга в том плане, в каком различаются два порядка судопроизводства. Однако у них значительно больше факторов сближающих, нежели разделяющих. Поэтому сравнение административного процесса мы будем проводить одновременно с двумя другими видами процесса.

При сопоставлении административного и судебного процессов целесообразно прежде всего отметить общность между этими понятиями. Ее порождают два фактора – политический и юридический. Политический фактор состоит в том, что все разновидности процесса имеют социалистическую природу, отвечают интересам советского общества и государства и каждый из них реализует задачи коммунистического строительства.

Юридическая общность проявляется прежде всего и главным образом в том, что административный, уголовный и гражданский процессы представляют собой урегулированный правом порядок, при помощи которого достигается реализация материальных правовых норм различных отраслей права. В то же время каждый вид процесса регулируется соответствующими процессуальными нормами.

¹³⁶ Сорокин В. Д. О реализации административно-процессуальных норм, стр. 100–101; «Административное право», «Юридическая литература», 1967, стр. 195.

¹³⁷ Салищева Н. Г. Указ. работа, стр. 11.

¹³⁸ Полянский Н. Н. Вопросы теории советского уголовного процесса, изд-во МГУ, 1956, стр. 220.

¹³⁹ Там же, стр. 221.

¹⁴⁰ Строгович М. С. Курс советского уголовного процесса, изд-во АН СССР, 1958, стр. 50; см. также «Советский гражданский процесс», изд-во МГУ, 1964, стр. 9.

В принципе соотношение этих понятий, как нам представляется, выглядит следующим образом (см. схему на стр. 88).

В советской юридической литературе по вопросу об общности процессов высказывались и другие суждения. Так, по мнению Н. Н. Полянского, административный и уголовный процессы объединяет прежде всего то, что суд и органы управления представляют собой органы власти, кроме того, их объединяет общая задача – борьба с правонарушениями¹⁴¹.

НОРМЫ МАТЕРИАЛЬНОГО ПРАВА	ПОРЯДОК РЕАЛИЗАЦИИ	ВИД ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ НОРМ
Уголовное	Уголовный процесс	Уголовно- процессуальные
Гражданское	Гражданский процесс	Гражданско- процессуальные
Административное		
Трудовое		
Колхозное		
Семейное		
Финансовое		
Трудовое	Административный процесс	Административно- процессуальные
Земельное		
Административное		
Гражданское		
Колхозное		
Финансовое		
Трудовое		
Земельное		
Семейное		

С этим нельзя согласиться по следующим соображениям. Во-первых, характер властных полномочий у суда и органов управления весьма различен. Некоторые органы государственного управления не всегда представляется возможным безоговорочно именовать органами власти из-за специфического характера их полномочий. Например, такие органы, как административные комиссии при исполнительных комитетах районных, городских Советов депутатов трудящихся, рассматриваются как органы общественные¹⁴² либо как органы государственно-общественные¹⁴³.

¹⁴¹ Полянский Н. Н. Указ. работа, стр. 262.

¹⁴² Сорокин В. Д. Административные комиссии при исполкомах районных, городских Советов депутатов трудящихся, стр. 11.

¹⁴³ Лория В. А. Административные комиссии при исполкомах районных (городских) Советов депутатов трудящихся (по материалам Грузинской ССР), автореферат диссертации на соискание ученой степени канд. юрид. наук, Тбилиси, 1965, стр. 7.

Во-вторых, борьба с правонарушениями отнюдь не может рассматриваться как общая задача суда и органов государственного управления. Это главная задача судебных органов, которые и создаются для ее выполнения, если иметь в виду, например, уголовное судопроизводство. Но борьба с правонарушениями не есть главная задача всех органов государственного управления, хотя некоторые из них специально этим занимаются. Подавляющее большинство органов государственного управления решает совершенно иные задачи, и их процессуальная деятельность имеет к борьбе с правонарушениями довольно отдаленное отношение. Только в самом широком плане можно сказать, что если правонарушение – социальное зло, то борьба с ним – задача любой организации.

Рассмотрим теперь основные черты отличия административного процесса от других видов процесса.

1. Административный процесс отличается от процесса гражданского и уголовного своим содержанием, ибо он представляет собой определенную часть управленческой деятельности Советского государства¹⁴⁴.

В значительной степени административный процесс – это организующая деятельность, в которой можно выделить устойчивые стержневые элементы, нуждающиеся в четком правовом регулировании. В связи с этим необходимо возразить против попыток представить дело так, будто бы деятельность большинства исполнительных и распорядительных органов отличается оперативностью и постоянно меняющимся содержанием, в связи с чем она не требует стабильного закрепления правил ее осуществления¹⁴⁵.

Содержание деятельности подавляющего большинства управленческих органов отличается именно стабильностью. Взять, к примеру, исполнительные комитеты местных Советов депутатов трудящихся. Разве практика их работы не выработала устойчивых правил деятельности этих органов? Далее, оперативность отнюдь не является причиной изменения содержания работы. Достаточно сказать, что при постоянном содержании работы органов прокуратуры одним из главных условий и требований, предъявляемых к ним, является как раз оперативность. Для органов государственного управления оперативность – важнейшее качество их работы, однако она не колеблет постоянства содержания управленческой деятельности.

2. Советский административный процесс отличается от процессов гражданского и уголовного также и своими задачами. В соответствии с действующим законодательством правосудие в СССР призвано охранять от всяких посягательств:

а) закрепленный Конституцией СССР и конституциями союзных и автономных республик общественный и государственный строй Союза ССР, социалистическую систему хозяйства и социалистическую собственность;

б) политические, трудовые, жилищные и другие личные и имущественные права и интересы граждан СССР, гарантированные Конституцией СССР и конституциями союзных и автономных республик;

в) права и охраняемые законом интересы государственных учреждений, предприятий, колхозов, кооперативных и иных общественных организаций.

Что же касается административного процесса, то он далеко не ограничивается решением правоохранительных задач. Как отмечалось раньше, государственное управление и правосудие представляют собой две самостоятельные формы советской государственной деятельности, заметно различающиеся друг от друга по своим конкретным целям и задачам. Поскольку административный процесс есть часть управленческой деятельности, можно сказать, что он

¹⁴⁴ Содержанием процесса нельзя считать само материальное право, подлежащее защите. То обстоятельство, что процесс имеет присущее ему содержание, подтверждается наличием гражданских процессуальных правоотношений, отличных от спорных материальных правоотношений, являющихся предметом судебного разбирательства (см.: «Советское гражданское процессуальное право», «Юридическая литература», 1965, стр. 16).

¹⁴⁵ Чечина Н. А. Норма права и судебное решение, изд-во ЛГУ, 1961, стр. 26.

является одним из способов реализации целей и задач исполнительно-распорядительной деятельности. Таким образом, помимо правоохранительных в ходе советского административного процесса осуществляются и многие другие функции советского государственного управления.

3. Между административным процессом, с одной стороны, и уголовным и гражданским процессами – с другой, существует также определенное структурное различие. Каждый из видов процесса состоит из ряда производств, которые структурно располагаются неодинаково.

Например, основные виды производства, составляющие уголовный процесс, располагаются последовательно и в таком же порядке возникают. Чтобы возникло производство в кассационной инстанции, ему должно обязательно предшествовать производство по тому же делу в суде первой инстанции.

Аналогичная, в принципе, картина наблюдается и в соотношении основных компонентов гражданского процесса, хотя закон выделяет три параллельно существующих производства – исковое, по делам, возникающим из административных правонарушений, и особое производство. Это параллельно существующие первичные виды производств. За ними в определенной последовательности располагаются производство в кассационной инстанции, производство в надзорной инстанции и т. д.

Что же касается административного процесса, то для него характерно параллельное расположение рассмотренных ранее видов производств. При этом некоторые из них, по общему правилу, не требуют своего продолжения, т. е. своеобразной второй инстанции. К их числу может быть отнесено, например, производство по изданию нормативных актов управления, по делам о поощрениях в сфере советского государственного управления. Названные виды производства начинаются и заканчиваются, как правило, с одним и тем же составом участников.

Другие виды административного производства предполагают существование дополнительных форм разрешения тех или иных дел, возможность участия дополнительных органов, обладающих способностью и правомочием окончательно решить дело.

Такое структурное расположение производств в советском административном процессе, весьма отличных друг от друга по своему содержанию, делает весьма актуальной проблему их рационального регулирования с учетом конкретных особенностей каждого из них.

4. Отличие административного процесса от гражданского и уголовного следует проводить также и по органам, их осуществляющим. Вряд ли нужно доказывать различия между судебными и управленческими органами, они очевидны.

Любой судебный орган, начиная от Верховного суда СССР и кончая городским (районным) народным судом, создается исключительно для отправления правосудия, т. е. только для строго определенных рамок процессуальной деятельности. Вот почему особое значение здесь приобретает процессуальная форма как одно из существенных свойств уголовного и гражданского процессов. «Для судебной власти, – пишет Н. Н. Полянский, – характерно не просто применение правового положения к конкретному случаю, но именно решение (как особый и притом формальный акт) вопроса о применении права к конкретному случаю. Правда, решение вопроса о применении нормы права к конкретному случаю, применяемое в качестве самостоятельного акта, может сопутствовать и административной деятельности. Но в то время как для административной деятельности такого рода решение является моментом приводящим, не всегда и не обязательно ей присущим, для судебной деятельности такое решение – признак, необходимый и постоянный, ей имманентный. Решение о применении права к конкретному случаю – отличительный признак правосудия в том смысле, что без этого

признака нет правосудия, тогда как в административной деятельности этот момент не всегда предполагается»¹⁴⁶.

Данный признак объективно направлен против ограничительной трактовки понятия административного процесса и, следовательно, против попыток строить административный процесс по аналогии с процессом судебным.

Отграничение советского административного процесса от уголовного и гражданского может быть проведено и по другим признакам, например, по особенностям соответствующих групп процессуальных норм, регулирующих определенные виды процессуальной деятельности, по способам и приемам, применяющимся при решении индивидуально-конкретных дел в ходе каждого из названных видов процесса, и т. д.

Таким образом, административный процесс, наряду с процессом уголовным и гражданским, представляет собой определенный способ разрешения индивидуально-конкретных дел. Он имеет свою специфику, особенности, отличающие его от иных видов процессуальной деятельности, и регулируется соответствующими правовыми нормами.

Глава III

Нормы, регулирующие советский административный процесс

§ 1. О соотношении материальных и процессуальных норм в советском праве

Проблема правовой нормы занимает едва ли не центральное место в советской правовой науке. Ее разработка имеет первостепенное теоретическое и практическое значение. Этим объясняется постоянный к ней интерес ученых. Результатом такого внимания к названной проблеме, как нам представляется, следует признать выработку ряда общепринятых положений, основанных на применении марксистской диалектики к анализу данной области социальных явлений.

Марксистско-ленинская теория права исходит из того, что юридические нормы представляют собой разновидность социальных норм, что правовые нормы существуют лишь в классовом обществе, что они, будучи продуктом творчества людей, обладают классово-волевым содержанием, служат потребностям господствующего класса, а в обществе, строящем коммунизм, – потребностям всего народа. Такая классово-политическая характеристика правовых норм полностью разделяется всеми представителями советской юридической науки. Разумеется, единство в главном, коренном, существенном не отрицает возможности проявления разнообразия в оценке многих правовых аспектов проблемы. В нашей юридической литературе высказаны различные взгляды о понятии правовой нормы, ее структуре, классификации норм, способах их реализации.

Обычно называют три основных признака, которые объективно свойственны каждой правовой норме и в своей совокупности не только характеризуют ее в целом, но и дают возможность отличить от всех иных социальных норм, действующих в данном обществе.

1. Норма права устанавливается или санкционируется государством. Во всех без исключения случаях, – идет ли речь о непосредственном установлении нормы государством или ее санкционировании, – правовая норма есть продукт государственной власти.

2. Норма права есть общее правило поведения субъектов. Именно поэтому правовая норма может выполнить свое социальное назначение – быть государственно значимым регуля-

¹⁴⁶ Полянский Н. Н. Указ. работа, стр. 263–264.

тором общественных отношений¹⁴⁷, поскольку она рассчитана на неоднократное применение к неопределенному числу случаев¹⁴⁸, регулирует повторяющиеся общественные отношения¹⁴⁹.

Правило поведения, воплощенное в норме, может быть выражено с различной степенью обязательности. С этой точки зрения различаются нормы, устанавливающие определенные принципы, нормы-призывы, нормы-рекомендации.

3. Реализация правовой нормы обеспечивается силой государственного воздействия¹⁵⁰.

Отмеченные черты юридической нормы должны быть отнесены и к характеристике процессуальных норм, в частности административно-процессуальных.

Исследованием процессуальных норм занимаются преимущественно представители отраслевых юридических наук, прежде всего гражданского и уголовного процессов¹⁵¹. Значительно больше внимания стало уделяться процессуальным нормам и в теории советского административного права¹⁵².

Для выявления их специфики необходимо обратиться к рассмотрению некоторых общих вопросов характеристики процессуальных норм, и прежде всего, к вопросу об общем отношении материальных и процессуальных норм в советском праве.

Соотношение материальных и процессуальных правовых норм обусловлено их принадлежностью к одной системе права – социалистическому праву. Это означает, что материальные и процессуальные нормы определяются в конечном счете условиями материальной жизни социалистического общества, его экономическим базисом. Следовательно, процессуальные нормы в полной мере обладают теми же свойствами, которые характеризуют социалистическое право в целом: они выражают волю советского народа, служат его интересам и имеют своей целью регулирование определенных общественных отношений.

Имея много общего с материальными нормами, процессуальные нормы заметно от них отличаются. Своеобразие процессуальных норм заключено, прежде всего, в их «двойной» обусловленности. Как уже отмечалось, социалистическое право в целом и все составляющие его нормы в отдельности определяются материальными условиями жизни общества. Это в равной степени справедливо по отношению и к материальным, и к процессуальным нормам. Однако для полной характеристики процессуальных норм этого еще недостаточно, ибо они в своем содержании обусловлены не только социально-экономическим строем общества, но и особенностями материальных норм той отрасли права, с которой они наиболее тесно связаны и которую они обслуживают. Это дает основания говорить о вторичном характере процессуальных

¹⁴⁷ Представляется не совсем точным мнение П. Е. Недбайло о том, что «нормы права направлены на регулирование общественных отношений, имеющих общегосударственное значение, т. е. на регулирование наиболее существенных и коренных отношений общественной жизни, требующих государственного воздействия, прежде всего отношений собственности на орудия и средства производства и отношения общественных классов» (*Недбайло П. Е.* Советские социалистические правовые нормы, изд-во Львовского университета, 1959, стр. 23). Это справедливо только отчасти, ибо огромное количество норм регулирует весьма многочисленные и разнообразные, менее существенные, так сказать «некоренные», общественные отношения, в правильном развитии которых заинтересовано государство. Следовательно, нет достаточных оснований ограничивать сферу правового регулирования лишь коренными отношениями.

¹⁴⁸ *Александров Н. Г.* Сущность права, М., 1950, стр. 34; *Шебанов А. Ф.* Нормы советского социалистического права, изд-во МГУ, 1956, стр. 10.

¹⁴⁹ *Иоффе О. С., Шаргородский М. Д.* Вопросы теории права, Госюриздат, 1961, стр. 132.

¹⁵⁰ Некоторые авторы сводят все многообразие средств государственного воздействия только к применению государственного принуждения (см., например: *Карева М. П., Айзенберг А. М.* Правовые нормы и правоотношения, М., 1949, стр. 6).

¹⁵¹ См., например: *Чечот Д. М.* Участники гражданского процесса, Госюриздат, 1960; *Чечина Н. А.* Норма права и судебное решение, изд-во ЛГУ, 1961; «Советское гражданское процессуальное право», изд-во «Высшая школа», 1964; «Советский гражданский процесс», изд-во МГУ, 1964; *Полянский Н. Н.* Вопросы теории советского уголовного процесса, изд-во АН СССР, 1958; *Галкин Б. А.* Советский уголовно-процессуальный закон, Госюриздат, 1963; *Элькинд П. С.* Сущность советского уголовно-процессуального права, изд-во ЛГУ, 1963, и др.

¹⁵² См., например: *Петров Г. И.* Сущность советского административного права; *Салищева Н. Г.* Советский административный процесс; *Хангельдыев Б. Б.* О систематизации советского административного законодательства, и др.

норм, о том, что самое существование их подчинено общей задаче реализации соответствующих материальных норм¹⁵³.

Вторичный характер процессуальных норм отнюдь не означает, что они порождены материальными нормами. Непосредственным источником и тех и других является правотворческая деятельность компетентных государственных органов. Но не подлежит сомнению их тесная связь и обусловленность процессуальных норм особенностями соответствующих материальных норм.

При сопоставлении, например, уголовных и уголовно-процессуальных правовых норм Н. Н. Полянский пишет: «Не уголовные законы существуют для того, чтобы людей судили, а судят для того, чтобы обеспечить надлежащее применение уголовного закона. Поэтому задачи уголовного законодательства не могут не быть и задачами уголовного суда. Процессуальное право служит охране существующего правопорядка через посредство материального права, обеспечивая его применение»¹⁵⁴.

Мы разделяем взгляд, согласно которому процессуальные нормы рассматриваются в качестве средства, используемого для реализации определенных материальных норм. При этом обнаруживается своеобразная зависимость между материальными и процессуальными правовыми нормами: все процессуальные нормы служат целям реализации материальных норм, но не все материальные нормы реализуются с помощью процессуальных норм¹⁵⁵.

Но если мы признаем, что служебное назначение процессуальных норм состоит в обеспечении реализации норм материальных, то неизбежным следствием этого должно быть признание существования определенных групп процессуальных норм, обслуживающих каждую отрасль материального права. Следовательно, любая отрасль материального права предполагает в качестве необходимого условия своей реализации наличие известного числа норм процессуальных. При этом удельный вес различных групп процессуальных норм, сфера и характер их взаимодействия с материальными нормами не одинаковы.

Как известно, в юридической литературе получил полное признание факт существования по крайней мере двух самостоятельных групп процессуальных норм, имеющих ясно выраженный статут отрасли социалистического права – гражданско-процессуального и уголовно-процессуального¹⁵⁶. Наиболее универсальной отраслью процессуального права, несомненно, должно быть признано гражданско-процессуальное. Если уголовно-процессуальное право связано с реализацией исключительно норм материального уголовного права, то гражданско-процессуальное право обеспечивает реализацию материальных норм нескольких отраслей права – гражданского, трудового, административного, колхозного, семейного и др.

Означает ли это, что за пределами гражданско-процессуального права уже не существует иных процессуальных норм, которые, естественно, имеют не такую широкую сферу применения, а действуют внутри той или иной отрасли материального права. На этот вопрос следует ответить отрицательно.

Как известно, суд в порядке гражданского судопроизводства на основе норм гражданского процессуального права рассматривает определенные категории дел, в частности, тру-

¹⁵³ Характеризуя гражданско-процессуальное и уголовно-процессуальное право, С. С. Алексеев рассматривает их как «надстройку» над материальными отраслями (см.: Алексеев С. С. Общая теория социалистического права, вып. 1, Свердловск, 1963, стр. 229). По мнению М. Д. Шаргородского и О. С. Иоффе, «процессуальное право является необходимым дополнением уголовного, гражданского и административного права» (см.: Шаргородский М. Д., Иоффе О. С. О системе советского права, «Советское государство и право» 1957 г. № 6, стр. 109).

¹⁵⁴ Полянский Н. Н. Вопросы теории советского уголовного процесса, стр. 242.

¹⁵⁵ См., например: Основин В. С. Нормы советского государственного права, Госюриздат, 1963, стр. 105.

¹⁵⁶ См., например: Алексеев С. С. Общая теория социалистического права, вып. 1, Свердловск, 1963; «Основы теории государства и права», Госюриздат, 1963. Несколько иную позицию занимают М. Д. Шаргородский и О. С. Иоффе, которые в качестве самостоятельной отрасли выделяют процессуальное право вообще, объединяющее уголовный, гражданский и административный процессы (см.: Шаргородский М. Д., Иоффе О. С. Указ. работа).

довые споры, вытекающие из трудовых правоотношений, удельный вес которых в гражданском процессе признается немалым¹⁵⁷. В то же время некоторые трудовые споры, например, по поводу установления должностных окладов, исчисления трудового стажа и другие, рассматриваются в ином процессуальном порядке. Положение о порядке рассмотрения трудовых споров, утвержденное Указом Президиума Верховного Совета СССР от 31 января 1957 г., содержит процессуальные нормы, регулирующие порядок рассмотрения трудовых споров в фабрично-заводском, местном комитете профессионального союза и т. д. Эти и многие аналогичные нормы должны рассматриваться как процессуальные, точнее, процессуально-трудовые правовые нормы.

За пределами гражданско-процессуального регулирования находятся и определенные категории колхозных правоотношений. Так, ряд статей Примерного устава сельскохозяйственной артели содержит процессуальные нормы, регулирующие порядок выделения, изъятия, обмена, изменения размера приусадебного участка (ст. 2); порядок принятия и исключения лиц из членов артели (ст. 8); порядок разрешения споров, связанных с установлением норм выработки, расценок работ в трудовнях или деньгах (ст. 20); порядок начисления трудовой членам сельскохозяйственных артелей и т. д. Следовательно, здесь мы имеем дело с колхозно-процессуальными правовыми нормами.

Государственно-процессуальные нормы содержатся не только в текущих нормативных актах, но и в Основном законе – Конституции СССР, конституциях союзных и автономных республик. Можно привести немало примеров государственно-процессуальных норм, скажем, норм, регламентирующих деятельность представительных органов государственной власти – Советов депутатов трудящихся, процессуальных норм, определяющих порядок проведения выборов в Советы, отзыва депутатов.

Приведенные примеры подтверждают вывод о том, что во всех сферах действия материальных норм права существуют и соответствующие процессуальные нормы. В связи с этим нельзя согласиться с некоторыми положениями, выдвинутыми С. С. Алексеевым. Правильно указывая, что не каждой отрасли материального права соответствует своя процессуальная отрасль, С. С. Алексеев исходит из того, что трудовые, колхозные, семейные и отчасти административные правоотношения осуществляются в рамках гражданско-процессуального права¹⁵⁸. Как уже отмечалось, гражданско-процессуальное право не обеспечивает потребности всех норм отраслей материального права. Например, семейное право в рамках гражданско-процессуального права реализуется далеко не полностью. Как известно, в соответствии с КЗоБСО многие споры разрешаются в административном порядке. К ним относятся, в частности, споры по поводу отказа органов загса в регистрации того или иного акта гражданского состояния; по поводу отказа органов загса в просьбе об исправлении или дополнении актовых записей; по поводу усыновления, установления опеки и попечительства; по поводу назначения государственных пособий многодетным и одиноким матерям.

Помимо этого, существуют процессуальные нормы, регулирующие порядок деятельности органов загса.

Итак, удельный вес процессуальных юридических норм оказывается более значимым, а их роль более многообразной и важной, чем это может показаться на первый взгляд. Признавая существование двух процессуальных отраслей права, советская правовая наука в то же время не может и не должна игнорировать существование многочисленных других процессуальных норм, обеспечивающих реализацию норм материального права. Эти нормы также должны стать предметом исследования, поскольку их совершенствование имеет самое непо-

¹⁵⁷ Осипов Ю. К. Подведомственность и подсудность гражданских дел, Госюриздат, 1962, стр. 27.

¹⁵⁸ Алексеев С. С. Общая теория социалистического права, стр. 230.

средственное отношение к улучшению порядка деятельности самых различных государственных и общественных органов, что в современный период приобретает особую значимость.

Таким образом, о соотношении материальных и процессуальных правовых норм представляется возможным говорить в двух аспектах. Прежде всего это соотношение проявляется в существовании самостоятельных процессуальных и материальных отраслей, составляющих в своей совокупности единую систему советского социалистического права.

К процессуальным отраслям относятся:

а) уголовно-процессуальное право, имеющее своей задачей обеспечить реализацию норм материального уголовного права;

б) гражданско-процессуальное право, обеспечивающее реализацию материального гражданского права, а также материальных норм трудового, колхозного, административного и некоторых других отраслей права;

в) административно-процессуальное право, задача которого состоит в обеспечении реализации норм материального административного права (за исключением норм, реализуемых с помощью гражданско-процессуального права), а также соответствующих норм гражданского, земельного, финансового и некоторых иных отраслей права¹⁵⁹.

Соотношение материальных и процессуальных норм проявляется также в существовании определенных групп процессуальных норм внутри ряда материальных отраслей. При этом важно подчеркнуть, что сфера действия этих норм не выходит за рамки данной материальной отрасли. Такие нормы существуют внутри государственного, финансового, колхозного и других отраслей права¹⁶⁰.

§ 2. Понятие и особенности административно-процессуальных норм

Соотношение материальных и процессуальных административно-правовых норм строится в принципе на тех же основах, что и в некоторых иных отраслях советского права¹⁶¹. Это положение, как нам представляется, подлежит ограничительному толкованию. Его нельзя безоговорочно распространять на все без исключения отрасли советского социалистического права.

Несомненно, процессуальные нормы любой отрасли права имеют своей целью обеспечить реализацию норм материального права. С этой точки зрения соотношение двух видов норм одинаково в любой отрасли. Но, учитывая удельный вес процессуальных норм, их роль в реализации материальных норм данной отрасли, соотношение между ними однообразным признать нельзя. По-видимому, здесь следует различать две группы отраслей права. К первой – надлежит отнести гражданское, уголовное и административное право. Характерным для этой группы является существование одноименных материальных и процессуальных отраслей права: гражданского (материального и процессуального), уголовного (материального и процессуального) и административного (материального и процессуального).

Если факт существования гражданско-процессуального и уголовно-процессуального права не подвергается сомнению в юридической литературе, то постановка вопроса об адми-

¹⁵⁹ Хангельдыев Б. Б. О кодификации советского административного права, «Советское государство и право» 1964 г. № 12, стр. 38.

¹⁶⁰ А. И. Ким справедливо отметил, что «если правовые нормы, регулирующие вопросы компетенции местных Советов, носят материальный характер, то нормы, регулирующие организационную их деятельность и определяемые характером их компетенций, носят процессуальный характер: компетенция (содержание) местных Советов не может быть должным образом реализована без надлежащих, законом предписанных, организационных форм» (Ким А. И. Социалистическая законность в организационной деятельности местных Советов депутатов трудящихся, Томск, 1961, стр. 22).

¹⁶¹ Петров Г. И. Задачи кодификации советского административного права, «Советское государство и право» 1958 г. № 6, стр. 27; см. также: Лунев А. Е. Вопросы административного процесса, «Правоведение» 1962 г. № 2, стр. 44.

нистративно-процессуальном праве как отрасли советского социалистического права требует специального и обстоятельного исследования.

На страницах печати уже высказывались мнения в пользу признания самостоятельного существования советского административно-процессуального права. Так, Г. И. Петров рассматривает административно-процессуальное право как совокупность норм, регулирующих общественные процессуальные отношения, складывающиеся в сфере управленческой деятельности Советского государства¹⁶². Ряд авторов предлагают рассмотреть вопрос о месте административно-процессуального права, полагая, что эта отрасль права должна быть самостоятельной, на равных началах с гражданским и уголовным процессуальным правом¹⁶³. Еще более определенно высказываются М. Д. Шаргородский и О. С. Иоффе, констатирующие, что административно-процессуальное право как отрасль уже существует¹⁶⁴.

Мы разделяем мнение о необходимости признания за административно-процессуальным правом статуса самостоятельной отрасли социалистического права. Предварительно в качестве одного из оснований для такого вывода необходимо, на наш взгляд, использовать общепризнанное существование административного процесса как самостоятельного юридического порядка реализации норм материального административного и некоторых иных отраслей права. А если есть процесс, то должны получить признание и соответствующие процессуальные нормы, его регулирующие. Следствием юридического обособления административного процесса является выделение воздействующей на него совокупности правовых норм в качестве самостоятельной процессуальной отрасли советского права.

Таким образом, соотношение материальных и процессуальных норм проявляется, прежде всего, в существовании двух видов отраслей. И только поэтому соотношение материальных и процессуальных норм в административном праве адекватно их соотношению в гражданском и уголовном праве.

Ко второй группе следует отнести отрасли материального права, которые не имеют одноименных процессуальных отраслей – государственное право, трудовое, колхозное и др. Особенностью процессуальных норм этих отраслей является то, что они обслуживают только свою отрасль и не имеют отношения к реализации материальных норм других отраслей права. Из отраслей первой группы это характерно только для уголовно-процессуального права.

При анализе соотношения материальных и процессуальных административно-правовых норм немаловажное значение имеет степень обособленности процессуальных норм от материальных. Для уголовного и гражданского права это обособление является наиболее полным и последовательным, чего нельзя в настоящее время сказать об административном праве.

Неразделенность материальных и процессуальных норм в административном праве объясняется, на наш взгляд, следующими причинами. Во-первых, многообразием процессуальной деятельности в сфере советского государственного управления. Эта сфера, как известно, охватывает многие весьма различные по своему содержанию, отрасли государственного управления, а также отдельные управленческие функции, что затрудняет выявление закономерностей, на основе которых можно было бы отделить процессуальные нормы.

Во-вторых, множественностью органов, применяющих процессуальные нормы административного права. Если гражданско-процессуальные и уголовно-процессуальные нормы применяются сравнительно узкой системой органов, то круг субъектов, применяющих административно-процессуальные нормы, не только значительно более широк, но и как следствие этого – более разнообразен. Кроме того, суд, например, предназначен для решения строго огра-

¹⁶² Петров Г. И. Задачи кодификации советского административного права, «Советское государство и право» 1958 г. № 6, стр. 27.

¹⁶³ «Советское государство и право» 1965 г. № 3, стр. 158.

¹⁶⁴ «Советское государство и право» 1957 г. № 6, стр. 109.

ниченного круга дел, которые прямо предусмотрены законом. Что же касается исполнительных и распорядительных органов, то их процессуальная деятельность регулируется лишь в основных чертах, причем некоторые стороны процессуальной деятельности управленческих органов правом не регулируются, находясь под воздействием, условно говоря, организационно-процессуальных норм. Следовательно, если разработка единых процессуальных законов, регулирующих правила гражданского и уголовного судопроизводства и процесса, не представляет особых трудностей, то в сфере административного права уже одно определение понятия административного процесса, сферы применения административно-процессуальных норм вызывает принципиальные разногласия.

В-третьих, имеет определенное значение и слабая научная разработка вопросов советского административного процесса и советского административно-процессуального права.

Процесс размежевания материальных и процессуальных административно-правовых норм, обусловленный объективными потребностями управленческой практики, еще только начинается, и его дальнейшему развитию должна способствовать активизация научной работы в данной области. «Поскольку, – пишет Б. Б. Хангельдыев, – государственное управление “обслуживает” как материальные, так и процессуальные правовые предписания, в административном праве следует различать две структурные, вполне самостоятельные части: административно-материальное и административно-процессуальное право. Наука управления и законодатель еще не отделили в целом организационно-материальные нормы от организационно-процессуальных, хотя в некоторых сферах правового регулирования такая работа уже проделана»¹⁶⁵.

Есть основания предположить, что роль процессуального регулирования управленческой деятельности в современных условиях и, следовательно, роль процессуальных норм административного права и всей отрасли в целом будет возрастать. Такой вывод вытекает из постановлений сентябрьского (1965 г.). Пленума ЦК КПСС и основанных на них постановлениях партии и правительства. Как известно, предпринятая на основе решений Пленума ЦК КПСС хозяйственная реформа внесла много нового во взаимоотношения предприятий и органов хозяйственного управления; потребовала установления взаимных прав и обязанностей в этих отношениях, повышения ответственности как предприятий, так и органов управления промышленности.

Административно-процессуальные нормы должны максимально содействовать решению многих актуальных вопросов управленческой деятельности Советского государства. Например, ощущается насущная потребность в четком процессуальном регламентировании порядка принятия нормативных актов советского государственного управления, порядка разрешения заявлений и обращений организаций о реализации их прав в сфере управления, порядка разрешения жалоб и рассмотрения споров в сфере управления, порядка разрешения организационных дел в аппарате государственного управления, разрешения дел о поощрениях и применении принудительных мер в сфере управления, т. е. вопросов, связанных с регламентированием всех видов административных производств.

Исследование понятия административно-процессуальной нормы должно опираться на данные общей теории права и вместе с тем учитывать особенности той сферы общественной жизни, в которой проявляется регулятивное воздействие этих норм.

Поскольку административно-процессуальные нормы относятся к нормам правовым, они, естественно, должны рассматриваться как правила общего характера, установленные или санкционированные Советским государством. В этом плане административно-процессуальные

¹⁶⁵ Хангельдыев Б. Б. О кодификации советского административного права, «Советское государство и право» 1964 г. № 12, стр. 38. – Причину подобной неразделенности В. М. Манохин справедливо усматривает в недостаточной активности кодификационных работ в этой области (см.: Манохин В. М. Советская государственная служба, «Юридическая литература», 1966, стр. 28).

нормы практически ничем не отличаются от всех иных правовых норм, поскольку общим качеством для них является юридическая природа. Но каждая норма регулирует вполне определенные общественные отношения, совокупность которых составляет предмет соответствующей отрасли права. Следовательно, для характеристики интересующих нас норм еще недостаточно установить их принадлежность к правовым предписаниям. Не менее важно определить предмет регулирования и тем самым выявить характерные черты данных норм, выделить их из массы иных правовых предписаний.

Вопрос о специфике материальных норм является предметом специального исследования в науке административного права. Его можно считать, в принципе, решенным. Как отмечалось в специальной литературе, особенность административно-правовых норм состоит в том, что они регулируют только те общественные отношения, которые складываются в сфере исполнительно-распорядительной деятельности Советского государства и, следовательно, имеют управленческий характер¹⁶⁶.

Что касается предмета регулирования административно-процессуальных норм, то эта проблема в юридической литературе почти не разработана. При определении его существенное значение приобретает учет связи процессуальных норм с материальными, служебного назначения административно-процессуальных норм. Конечно, в широком плане можно сказать, что материальные и процессуальные нормы объединяет их принадлежность к социалистическому праву¹⁶⁷. Но такой подход не позволяет выявить специфику общности между соответствующими группами материальных и процессуальных правовых норм. Процессуальные нормы гражданского, уголовного и административного права обеспечивают реализацию, прежде всего, одноименных материальных отраслей. Следовательно, общность между ними заключается в том, что они регулируют материальные и процессуальные отношения, складывающиеся соответственно в одной и той же области. Для материальных и процессуальных норм административного права такой областью является сфера государственного управления.

Однако между материальными и процессуальными административно-правовыми нормами существуют и различия. Как уже отмечалось, процессуальные нормы административного права применяются там, где возникает необходимость в реализации материальных норм, прежде всего административного, а также норм иных отраслей материального права¹⁶⁸.

Иными словами, для административно-процессуальных норм материальные нормы являются своеобразной основой существования. Этот вывод имеет прямое отношение к определению объема административно-процессуальной деятельности.

Сказанным, однако, не исчерпывается различие между материальными и процессуальными административно-правовыми нормами. Несмотря на то, что они регулируют общественные отношения, возникающие в процессе единой управленческой деятельности Советского государства, воздействие названных норм на эти отношения неодинаково.

Материальные и процессуальные административно-правовые нормы регулируют различные отношения либо различные стадии того или иного отношения. Подобно тому как материальная норма предшествует в своем действии применению процессуальной нормы, так и материальные отношения следует рассматривать как предварительное условие возникновения административно-процессуального правоотношения¹⁶⁹. Если норма материального админи-

¹⁶⁶ Петров Г. И. Сущность советского административного права, стр. 56. — Управленческий характер отношений, регулируемых административно-правовыми нормами, отмечают и те авторы, которые расширительно толкуют понятие государственного управления (см., например: Студеникин С. С. Советская административно-правовая норма и ее применение, автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юрид. наук, М., 1949, стр. 10).

¹⁶⁷ «Советский гражданский процесс», изд-во МГУ, 1964, стр. 10.

¹⁶⁸ Административно-процессуальные нормы, справедливо отмечает Н. Г. Салищева, действуют в ходе применения норм земельного, гражданского, трудового и финансового права (см.: Салищева Н. Г. К вопросу об административном процессе в СССР. Сб. «Вопросы административного права на современном этапе», Госюриздат, 1963, стр. 135).

¹⁶⁹ «Различие между уголовным правом и уголовным процессом состоит в том, что они регулируют различные правоотношения

стративного права, определяя содержание прав и обязанностей субъектов права, отвечает на вопрос, что надо сделать для реализации этих прав и обязанностей, то норма процессуального административного права отвечает на вопрос, *как, каким образом, в каком порядке* названные права и обязанности могут или должны быть реализованы.

Иную позицию по вопросу о соотношении материальных и процессуальных административно-правовых норм защищает Н. Г. Салищева. Если нормы материального административного права, пишет автор, касаются всех сторон исполнительно-распорядительной деятельности, то нормы процессуального административного права имеют сравнительно узкую сферу регулирования и применения.

Н. Г. Салищева указывает на следующие различия между этими видами норм. Во-первых, нормы материального и административного права определяют содержание прав и обязанностей сторон административно-правового отношения по существу, в то время как нормы процессуального права (если они применимы к разрешению спора по данному правоотношению) определяют порядок принудительного разрешения спора, могущего возникнуть между сторонами данного правоотношения.

Во-вторых, нормы материального административного права устанавливают определенные запреты, учитывая интересы охраны общественного порядка и необходимость соблюдения правил социалистического общежития, содержат перечень административных взысканий за проступки, а нормы процессуальные определяют порядок привлечения лиц к ответственности, начиная от составления процессуальных документов, удостоверяющих факт правонарушения, и заканчивая порядком принудительного исполнения наложенного взыскания.

Отсюда следует общий вывод: если нормы материального административного права отвечают на вопрос, что дозволено, что запрещено делать или каким образом делать, чтобы достичь желаемого результата, то нормы административно-процессуальные отвечают на вопрос, каков порядок принудительного разрешения спора или каков порядок применения мер административного принуждения и какова компетенция в разрешении этих дел соответствующих должностных лиц¹⁷⁰.

Позиция Н. Г. Салищевой вызывает несколько принципиальных возражений. Прежде всего нельзя согласиться со стремлением ограничить сферу действия материальных норм задачами установления прав и обязанностей только сторон правоотношений. В таком случае неизбежно возникает опасность отождествления понятия субъекта права и субъекта правоотношения. По нашему мнению, эти понятия неравнозначны: субъект права – понятие более широкое, включающее в себя и понятие субъекта правоотношения. Каждый субъект правоотношения одновременно является и субъектом права, но не каждый субъект права в данный момент является субъектом правоотношения. Поэтому ограничивать правовым регулированием поведения лишь участников правоотношений – значит отрицать необходимость правового воздействия на поведение субъектов права вообще, не выступающих в данный момент субъектами правоотношения¹⁷¹.

Далее, если практически существует необходимость регулировать поведение субъектов права за пределами правоотношений, то возникает вопрос: какими нормами – материальными или процессуальными – это осуществляется. Н. Г. Салищева, как известно, допускает применение норм административно-процессуального права только в случаях, когда налицо спор

ношения, а связь между ними в том, что уголовно-процессуальное отношение служит средством установления уголовно-правового отношения» (Строгович М. С. Курс советского уголовного процесса, изд-во АН СССР, 1958, стр. 50).

¹⁷⁰ Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР, стр. 31–32.

¹⁷¹ Ямпольская Ц. А. Субъекты советского административного права, автореферат дис. на соискание ученой степени докт. юрид. наук, М., 1958, стр. 9.

между сторонами и когда необходимо осуществить государственное принуждение. Такое ограничение нельзя признать правомерным¹⁷².

Наконец, мы не согласны с Н. Г. Салищевой и в вопросе о сфере применения процессуальных норм советского административного права. Следуя ее позиции, нужно, например, признать, что если должностное лицо принимает решение по жалобе гражданина, то эти его действия регулируются процессуальными нормами, ибо налицо спор между сторонами. Но если должностное лицо принимает решение о награждении гражданина, то здесь уже процессуальных норм нет, поскольку нет спора. Закономерно спросить в таком случае, какими нормами регулируется порядок поощрения того или иного лица?

Концепция Н. Г. Салищевой не свободна и от иных неточностей. Добровольное исполнение подавляющего большинства норм административного права, говорит автор, не требует предварительного установления соответствующих процессуальных правил и форм. Аналогичным образом, по мнению Н. Г. Салищевой, обстоит дело в гражданском праве. «Добровольное исполнение норм гражданского права (а именно добровольное исполнение этих норм преобладает) отнюдь не требует никакого “сопровождения” или “оформления” нормами процессуальными»¹⁷³.

Посмотрим, так ли это. Административная комиссия наложила штраф на гражданина. Закон прежде всего исходит из презумпции добровольной уплаты штрафа нарушителем, в силу чего ст. 41 Положения об административных комиссиях закрепляет ряд процессуальных правил, регулирующих добровольный порядок исполнения взыскания: срок уплаты штрафа, место уплаты, обязанность представить комиссии квитанцию об уплате. И только следующая статья Положения уже предусматривает процессуальные действия в случае неуплаты штрафа.

Другой пример из области гражданско-процессуального права. Супруги расторгают брак. По общему правилу, это делается на добровольных началах. Но тем не менее процессуальный закон регламентирует производство по бракоразводным делам. Следовательно, добровольность исполнения отнюдь не исключает законодательного определения порядка этого исполнения.

Поэтому, как нам представляется, материальное административное право определяет содержание правомочий и обязанностей своих субъектов, выступающих в качестве участников различных правоотношений. Соответственно этому и процессуальное административное право, с одной стороны, устанавливает, как, в каком порядке субъект административного права может осуществить свои правомочия, а с другой – определяет порядок реализации правомочий и обязанностей субъектами права в случаях, когда они вступили в юридическую связь друг с другом.

Таковы в основных чертах общность и различия между материальными и процессуальными административно-правовыми нормами.

В отличие от норм иных процессуальных отраслей советского права административно-процессуальные нормы имеют следующие особенности.

Во-первых, различен круг субъектов, которые правомочны устанавливать процессуальные нормы различных отраслей. Как известно, гражданско-процессуальные и уголовно-процессуальные нормы устанавливаются только высшими органами государственной власти Союза ССР и союзных республик. Источником этих норм являются специальные процессуальные законы. Что же касается административно-процессуальных норм, то они устанавливаются

¹⁷² В недавно вышедшем учебнике Н. Г. Салищева уже несколько иначе определила административно-процессуальные нормы. Теперь они рассматриваются как «правила, регулирующие исполнительно-распорядительную деятельность по разрешению административно-правовых споров и применению мер административного воздействия». Как видим, меры административного принуждения заменены мерами административного воздействия (см.: «Административное право», «Юридическая литература», 1967, стр. 190).

¹⁷³ Салищева Н. Г. Указ. работа, стр. 33.

не только высшими органами государственной власти, но и содержатся в актах управления, издаваемых исполнительными и распорядительными органами государственной власти. Широкий круг субъектов, правомочных устанавливать административно-процессуальные нормы, обусловлен многоплановостью сферы управленческой деятельности, а также ее правотворческим характером. Можно сказать, что административно-процессуальные нормы издают те же субъекты, которые наделены правом устанавливать и административно-материальные предписания.

Во-вторых, есть различие и в круге субъектов, применяющих процессуальные нормы. Гражданско-процессуальные и уголовно-процессуальные нормы правомочны применять строго ограниченный круг субъектов, четко указанных в процессуальных кодексах. Иное положение складывается в сфере действия административного права. Здесь процессуальные нормы применяются весьма широким кругом органов, что связано с необходимостью обеспечить реализацию материальных норм во всех областях государственной жизни.

В-третьих, реализация административно-процессуальных норм далеко не всегда связана с необходимостью оказать принудительное воздействие на участников правоотношений. Более того, элемент принуждения характерен лишь для небольшой части административно-процессуальных норм¹⁷⁴. Между тем некоторые авторы вообще связывают воздействие процессуальных норм с осуществлением принуждения. Так, С. С. Алексеев своеобразие функций процессуальных отраслей права видит в том, что «они направлены прежде всего на регулирование общественных отношений, складывающихся при принудительном осуществлении прав и обязанностей, установленных нормами “материальных отраслей”»¹⁷⁵. Если для уголовно-процессуальных норм их применение носит в основном принудительный характер, то для гражданско-процессуальных норм, и особенно административно-процессуальных норм, он не специфичен.

Итак, административно-процессуальным нормам присущи две основные особенности.

Первая особенность заключается в их управленческом характере. Они регулируют общественные отношения, складывающиеся в сфере советского государственного управления. Эта особенность позволяет отграничить административно-процессуальные нормы от всех иных правовых норм, кроме норм материального административного права, которые, как известно, также регулируют управленческие общественные отношения.

Вторая особенность состоит в том, что это – процессуальные правила, которые регулируют не все без исключения управленческие отношения, а лишь те, которые возникают в связи с разрешением индивидуальных дел исполнительными и распорядительными органами государственной власти. Следовательно, административно-процессуальные нормы регулируют общественные отношения, возникающие в процессе применения, прежде всего и главным образом, норм материального административного права. Эта особенность позволяет отграничить процессуальные нормы от материальных норм советского административного права.

Таким образом, *административно-процессуальная норма – это установленное или санкционированное Советским государством общее правило поведения, регулирующее общественные отношения, возникающие при разрешении индивидуально-конкретных дел в сфере советского государственного управления.*

¹⁷⁴ Г. И. Петров аргументированно критикует позицию М. Д. Шаргородского и О. С. Иоффе, рассматривающих процессуальное право как отрасль, регулируемую общественные отношения по применению санкций норм уголовного, гражданского и административного права (см.: Петров Г. И. Сущность советского административного права, стр. 105).

¹⁷⁵ Алексеев С. С. Общая теория социалистического права, вып. I, Свердловск, 1963, стр. 229.

§ 3. Структура административно-процессуальной нормы

Вопрос о структуре административно-процессуальных норм имеет не только теоретическое, но и немаловажное практическое значение. Решение его должно исходить из общих положений о структуре юридической нормы, выработанных теорией социалистического права.

Согласно наиболее распространенному взгляду правовая норма состоит из трех частей: гипотезы, диспозиции и санкции. Гипотезой именуется элемент нормы, указывающий на условия, при наступлении которых применяется правило, установленное нормой. Диспозиция – это центральная часть нормы, ее главный элемент, составляющий содержание данного юридического правила. Санкция – это указание на юридические последствия, наступающие при нарушении или несоблюдении данной правовой нормы¹⁷⁶.

Структурные части нормы в литературе именуются неодинаково. Одни называют их составными частями или элементами¹⁷⁷, другие – только элементами¹⁷⁸, третьи считают, что поскольку норма права тождественна диспозиции, то гипотеза и санкция выступают не как составные части нормы, т. е. диспозиции, а как ее атрибуты¹⁷⁹. С нашей точки зрения, составные части нормы, ее элементы – понятия тождественные, характеризующие внутреннее ее строение.

Однако некоторые авторы считают, что юридическая норма состоит только из двух элементов. Так, С. В. Курылев считает составными частями нормы: условие, с наступлением которого связаны юридические последствия, и сами юридические последствия. При этом в названные элементы автор вкладывает отличный от общепринятого смысл. Условие правовой нормы – это, по мнению С. В. Курылева, указание на юридические факты, предусмотренные нормой. Последствия – это указание на права и обязанности, возникающие при наступлении предусмотренных нормой условий¹⁸⁰.

Таковы две исходные позиции по интересующему нас вопросу. Правда, есть и другие разногласия, но они относятся уже к решению вопроса о соотношении составных частей юридической нормы.

Ряд авторов высказывает категорическое суждение, согласно которому каждая правовая норма обязательно должна состоять из трех элементов. «Только наличие всех трех частей, – пишет Ю. Г. Ткаченко, – дает нам представление о норме права»¹⁸¹. Отсутствие хотя бы одного из них «уже лишает норму правового характера», – подчеркивает А. Ф. Шебанов¹⁸².

С этим согласны далеко не все. Не обязательно, чтобы в процессе правотворчества все три логических элемента были включены в одну норму права, отмечает И. Сабо. В некоторых нормах диспозиция сливается с гипотезой. «В ряде случаев, – пишет автор, – диспозиция сформулирована не в виде приказа, а в декларативной форме. Это характерно для многих конституционных норм, которые констатируют какое-то положение и тем самым нормативно закрепляют его»¹⁸³.

¹⁷⁶ «Общая теория государства и права», изд-во ЛГУ, 1961, стр. 330.

¹⁷⁷ «Теория государства и права», Госюриздат, 1955, стр. 346.

¹⁷⁸ Основин В. С. Нормы советского государственного права, стр. 34.

¹⁷⁹ Лейст О. Э. Санкции в советском праве, Госюриздат, 1962, стр. 21.

¹⁸⁰ Курылев С. В. О структуре юридической нормы, «Труды Иркутского государственного университета им. А. А. Жданова», т. XXVII, сер. юрид., вып. IV, Иркутск, 1958, стр. 179–181. – Аналогичную точку зрения развивает Н. П. Томашевский в статье «О структуре правовой нормы и классификации ее элементов», сб. «Вопросы общей теории советского права», Госюриздат, 1960, стр. 203.

¹⁸¹ Ткаченко Ю. Г. Нормы советского социалистического права, М., 1955, стр. 15.

¹⁸² Шебанов А. Ф. Нормы советского социалистического права, изд-во МГУ, 1956, стр. 33.

¹⁸³ Имре Сабо. Социалистическое право, «Прогресс», 1964.

Некоторые авторы допускают существование правовой нормы без санкции. О. С. Иоффе пишет: «Если гипотеза и диспозиция относятся к числу обязательных элементов структуры правовой нормы, то санкция составляет ее необязательный, факультативный элемент. В зависимости от конкретных задач, выполнение которых государство связывает с данной нормой, ее охрана может быть обеспечена посредством либо санкции, либо определенных других юридических норм, либо при помощи всей системы действующего права»¹⁸⁴.

Мы не разделяем мнения об обязательной трехчленной структуре всех без исключения правовых норм. Существует большое число норм, состоящих из меньшего числа элементов и имеющих все признаки юридического предписания. Поэтому нам представляется более правильной позиция О. С. Иоффе.

Мы целиком согласны с признанием возможности существования норм, в которых санкция не указана.

В качестве примера можно привести правило, установленное ст. 10 Закона о всеобщей воинской обязанности, принятого III сессией Верховного Совета СССР седьмого созыва 12 октября 1967 г., в которой сказано: «На действительную военную службу призываются граждане мужского пола, которым ко дню призыва исполняется 18 лет. Как правильно отмечает О. С. Иоффе, не имеют санкций и нормы поощрительного характера, имеющие существенно новый элемент – указание на меру поощрения.

Вместе с тем О. С. Иоффе не учитывает одного важного обстоятельства. Дело в том, что та аргументация, которая была использована для доказательства факультативности санкции, может быть с полным основанием применена и к другому элементу юридической нормы, а именно к гипотезе. В самом деле, гипотеза, т. е. условия действия нормы, могут быть определены в ней самой; эти условия могут быть определены другой правовой нормой, и, наконец, эти условия могут быть определены всей системой социалистического права.

Мы не согласны с мнением, по которому не может действовать норма, если не предусмотрены те случаи, когда она применяется¹⁸⁵. Во-первых, в литературе признается существование норм, у которых гипотезы и диспозиции слиты (в качестве примера приводятся обычно нормы особенной части уголовного права); во-вторых, законодатель не всегда стремится определить условия, при которых реализуется диспозиция данной нормы. Так, в ст. 66 Конституции СССР говорится: «Совет Министров СССР издает постановления и распоряжения на основе и во исполнение действующих законов и проверяет исполнение».

Здесь в одной статье закона две диспозиции – «издает постановления и распоряжения» и «проверяет исполнение». Однако ни Конституция, ни действующее законодательство не предусматривают конкретных условий, при которых реализуются указанные в ст. 66 диспозиции.

Отсутствие гипотезы, отмечает А. Ф. Шебанов, лишает норму практического значения¹⁸⁶. Мы думаем иначе.

В приведенном примере попытка сформулировать конкретную гипотезу и включить ее в состав правила как раз и лишила бы нормы практического значения, поскольку предусмотреть все условия, наступление которых должно привести в действие диспозицию «проверяет исполнение»¹⁸⁷, нельзя да и нецелесообразно.

¹⁸⁴ «Общая теория государства и права», изд-во ЛГУ, 1961, стр. 333.

¹⁸⁵ Ткаченко Ю. Г. Указ. работа, стр. 15.

¹⁸⁶ Шебанов А. Ф. Указ. работа, стр. 28. – В противоположность этому категорическому заявлению в некоторых работах признается возможность отсутствия гипотезы в некоторых нормах. «В ряде случаев ввиду очевидности общих условий ее применения в правовой норме отдельно не сформулирована гипотеза, в других случаях эти условия включаются в диспозицию» («Теория государства и права», изд-во АН СССР, 1962, стр. 435).

¹⁸⁷ «В государственном и административном праве существует целый ряд норм, в которых гипотез нет... Эти нормы предписывают определенные действия в качестве обязательного поведения» (Берченко А. Я. Нормы советского права как средство закрепления, охраны и развития социалистических общественных отношений, автореферат диссертации на соискание ученой

Наличие в юридической норме гипотезы, диспозиции и санкции – это максимум того, из чего та вообще может состоять. Но тогда каков же тот минимум, без которого правовая норма уже перестает быть таковой, утрачивает смысл юридического правила. Ответ на этот вопрос может быть получен в ходе выявления и оценки значения каждого из названных элементов нормы, степени их обязательности в норме и соотношения между собой.

Вряд ли нужно доказывать, что норма не может состоять, скажем, только из одной гипотезы или одной санкции. Логически невозможны также и некоторые комбинации из двух ее элементов, например, невозможно представить себе норму, состоящую только из гипотезы и санкции. Отсюда следует, что непременным элементом юридической нормы является диспозиция, которая с полным основанием может быть отождествлена с самим содержанием нормы. Без диспозиции, т. е. без указания на самое правило, норма как таковая существовать не может.

Чем же обусловлено соотношение между элементами правовой нормы? Иначе говоря, почему в нормах оказывается неодинаковой их структура? Это зависит, на наш взгляд, от ряда обстоятельств. Имеет значение, во-первых, то, в какой области общественных отношений проявляется регулирующее воздействие данной правовой нормы. Естественно, что структура норм, регулирующих, например, гражданские правоотношения, отличается от структуры норм уголовного права. Для последних, в частности норм особенной части уголовного права, характерно влияние гипотезы и диспозиции и наличие санкции в качестве обязательного элемента. Иначе и не может быть, ибо различие в структуре норм отражает и является следствием специфики регулирования общественных отношений различными отраслями права. Поэтому нельзя согласиться с А. Ф. Шебановым, утверждающим, что вследствие единства советского права и характера исполнения правовыми нормами своей служебной роли в обществе, по своей структуре, по своим составным элементам все правовые нормы одинаковы¹⁸⁸. Подобное нивелирование структуры правовых норм различных отраслей и институтов противоречит известному закону диалектики о соотношении всеобщего, особенного и единичного. Всеобщее здесь проявляется в том, что мы имеем дело с социалистическими правовыми нормами, представляющими в своей совокупности единое социальное явление. Но всеобщее не может существовать иначе, кроме как многообразно проявляясь в особенном и единичном, в данном случае посредством различного сочетания элементов правовой нормы. При этом в качестве особенного выступает отрасль социалистического права, единичного – отдельная юридическая норма. Значит, отказавшись от признания возможности и целесообразности существования различных структур правовых норм, мы тем самым недооценивали бы специфику правового регулирования различных общественных отношений.

Во-вторых, для структуры правовой нормы имеет значение то, какой она является по содержанию – материальной или процессуальной. Несомненно, что на структуру многих административно-процессуальных норм накладывает отпечаток уже самое существование материальных норм административного права. Поскольку процессуальные нормы призваны обеспечить реализацию материальных норм, постольку возникает зависимость между диспозицией материальной нормы и гипотезой процессуальной нормы. По-видимому, можно сказать, что осуществление диспозиции материальной нормы является общим условием, при котором начинает действовать соответствующая процессуальная норма. Нарушение гражданином какой-либо материальной нормы административного права одновременно выступает как гипотеза (условие) применения определенного порядка воздействия на нарушителя.

Разумеется, взаимодействие элементов административно-материальных и административно-процессуальных норм ни в какой степени нельзя ограничивать только областью правонарушений. Реализация диспозиции любой материальной нормы административного права

степени канд. юрид. наук, М., 1950, стр. 21).

¹⁸⁸ Шебанов А. Ф. Указ. работа, стр. 27.

приводит в движение и соответствующие процессуальные нормы. Например, осуществление гражданином права на образование есть условие для реализации целого ряда административно-процессуальных правил, определяющих порядок приема гражданина в учебное заведение.

Следовательно, как нам представляется, в административно-процессуальных нормах, как и в иных процессуальных нормах, присутствие гипотезы носит меньшую степень обязательности, поскольку их применение обусловлено потребностями соответствующих материальных норм.

В таком же плане следует решать и вопрос о санкциях в административно-процессуальных нормах. Этот элемент в них встречается значительно реже, чем в материальных нормах, что следует объяснить вторичным характером административно-процессуальных норм. В результате действия процессуальных норм применяется санкция, предусмотренная, как правило, соответствующей материальной нормой. В подавляющем большинстве случаев процессуальные административно-правовые нормы, определяющие порядок деятельности различных субъектов в сфере управления по применению материальных норм административного права, базируются на определенных полномочиях должностных лиц этих субъектов, в силу чего нарушение процессуальной нормы одновременно означает нарушение служебных полномочий того или иного лица.

Таким образом, с точки зрения структуры, соотношения элементов административно-процессуальные нормы можно подразделить на несколько групп.

Первую группу составляют административно-процессуальные нормы, структура которых состоит из всех трех элементов – гипотезы, диспозиции и санкции. Примером такой нормы может служить правило, предусмотренное ст. 113 Таможенного кодекса СССР. В ней сказано: «Штраф, наложенный за нарушение таможенных правил или за контрабанду, не уплаченный в течение пятнадцатидневного срока со дня вручения постановления о наложении штрафа, взыскивается в бесспорном порядке из заработка оштрафованного».

Во вторую группу входят наиболее распространенные административно-процессуальные нормы, состоящие только из двух элементов – гипотезы и диспозиции. В качестве примера приведем правило, закрепленное ст. 28 Закона об укреплении связи школы с жизнью и о дальнейшем развитии народного образования в СССР, где говорится: «В высшие учебные заведения принимать на основе характеристик, выдаваемых партийными, профсоюзными, комсомольскими и другими общественными организациями, руководителями промышленных предприятий и правлениями колхозов с тем, чтобы путем конкурсного отбора зачислять в вузы наиболее достойных, проявивших себя на производстве, подготовленных и способных людей. При зачислении в высшие учебные заведения предоставлять преимущества лицам, имеющим стаж практической работы».

Третья группа объединяет административно-процессуальные нормы, состоящие только из одной диспозиции. Примером такой нормы может служить правило, согласно которому административные комиссии исполнительных комитетов районных (городских) Советов депутатов трудящихся образуются соответствующими Советами из числа депутатов Советов и представителей общественных организаций в составе председателя (заместителя председателя исполнительного комитета соответствующего Совета), заместителя председателя, секретаря и не менее четырех членов комиссии¹⁸⁹. Посредством таких норм устанавливаются строго определенные правила, обязательные к исполнению уполномоченными органами и их должностными лицами. Нормы данного вида менее распространены в административно-процессуальном праве по сравнению с нормами первых двух групп.

¹⁸⁹ «Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1962 г. № 13, ст. 166.

§ 4. Виды административно-процессуальных норм

В работах советских административистов вопрос о классификации норм решается главным образом применительно к нормам материального административного права. Так, С. С. Студеникин классифицировал нормы по следующим признакам: 1) юридическая сила нормы; 2) содержание вопросов, регулируемых нормой, предмет регулирования; 3) степень общности; 4) характер устанавливаемого правила поведения; 5) форма выражения предписания; 6) степень определенности правила поведения; 7) лица, обязанные исполнять предписания нормы; 8) действие нормы в пространстве; 9) действие нормы во времени¹⁹⁰.

По мнению Г. И. Петрова, «наиболее важными основаниями определения юридических свойств норм административного права, а следовательно, и их классификационного характера служат: юридическая сила правовой нормы; характер диспозиции правовой нормы; время действия правовой нормы; территория действия правовой нормы; действие правовой нормы по видам субъектов права»¹⁹¹.

При анализе общетеоретической, а также специальной юридической литературы обращает на себя внимание то обстоятельство, что до сих пор не выработано единого критерия классификации юридических норм. Среди ученых-юристов по этому вопросу существуют самые различные мнения и подход к решению проблемы. По-видимому, нельзя не учитывать, что немаловажное значение имеет особенность той отрасли права, нормы которой подвергаются классификации. Взять, к примеру, такой признак классификации, как сила юридической нормы. В административном праве при многочисленности органов управления этот признак имеет иное значение, чем, скажем, при классификации норм гражданского или трудового права. Известно, что в ряде случаев наличие административно-процессуальной нормы, принятой вышестоящим органом, является препятствием для принятия аналогичной нормы нижестоящим органом. Так, ст. 5 Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 марта 1962 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» установила: «Краевые, областные Советы депутатов трудящихся, Советы депутатов трудящихся автономных областей и национальных округов, районные и городские Советы депутатов трудящихся и их исполнительные комитеты могут принимать указанные решения (с административной санкцией. – В. С.), если эти вопросы не регулируются актами вышестоящих органов государственной власти или государственного управления».

Несмотря на различие в определении оснований классификации правовых норм, все же не лишены смысла усилия по выявлению единых критериев, тем более, что некоторые из них могут уже сейчас рассматриваться как общепринятые, например, деление норм по действию в пространстве, во времени.

Что касается классификации административно-процессуальных норм, то здесь также сказывается общая неразработанность проблем административно-процессуального права. А между тем потребность в такой классификации давно назрела.

Обратимся к анализу имеющихся в литературе высказываний по этому вопросу.

С. С. Студеникин различал: а) нормы, определяющие порядок решения тех или иных вопросов в органах управления; б) нормы, определяющие порядок решения вопросов исполнительно-распорядительной деятельности судебными органами¹⁹². Собственно говоря, это классификацией назвать нельзя, ибо речь идет только о предметном обособлении двух групп адми-

¹⁹⁰ Студеникин С. С. Советская административно-правовая норма и ее применение, 1949, стр. 17.

¹⁹¹ Петров Г. И. Советское административное право. Общая часть, стр. 83.

¹⁹² Студеникин С. С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права, «Вопросы советского административного права», изд-во АН СССР, 1949, стр. 44.

нистративно-процессуальных правил. Несомненно, что нормы первой группы в свою очередь нуждаются в классификационной обработке¹⁹³.

Н. Г. Салищева к административно-процессуальному праву отнесла следующие виды норм: 1) нормы, определяющие или закрепляющие общие принципы рассмотрения административных дел при решении вопросов о применении административного принуждения; 2) нормы, устанавливающие процессуальные гарантии прав лица, привлекаемого к административной ответственности; 3) нормы, определяющие порядок составления документов, оформляющих процессуальные действия исполнительных и распорядительных органов; 4) нормы, предусматривающие процессуальные условия ведения дела, в том числе сроки и порядок рассмотрения, порядок принятия решения и т. п.; 5) нормы, определяющие порядок обжалования принятого решения.

¹⁹³ Там же.

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.