
СИСТЕМА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

© 2012 М.А. Лапина

доктор юридических наук, профессор

Всероссийская государственная налоговая академия

Министерства финансов Российской Федерации

E-mail: a.i.ashmarin@mail.ru

В статье кратко изложены современные концепции системы административного процесса (юрисдикционная и управленческая). На основе положений теории права и государства, теории государственного управления, конституционного права, административного права и процесса автором предложена объединенная концепция системы административного процесса, включающая в себя три составляющие - административные процедуры, административную юрисдикцию и административную юстицию.

Ключевые слова: общество, государство, право, государственное управление, административное право, управленческий процесс, административный процесс, административные процедуры, административная юрисдикция, административная юстиция.

Административный процесс призван системно регулировать государственное управление - деятельность преимущественно органов исполнительной власти, осуществляющих управленческий процесс при помощи административно-процессуальных норм.

Прежде всего, следует отметить *несистемность административного процесса*. Требование системности является одним из базовых к любому явлению и должно включать в себя определенные структурные элементы, которые находятся в строго определенной взаимосвязи и взаимодействии. Только при наличии общепринятой системы административный процесс сможет эффективно функционировать как единая и весьма сложная система.

Имеющиеся в России концепции административного процесса не позволяют комплексно и целостно охватить современную систему административного процесса, что, в свою очередь, снижает эффективность функционирования в целом государственной власти, органов государственного управления.

До сих пор в административном праве и процессе идут жаркие споры не только о сущности административного процесса, но и о его системе и структурных элементах.

Такое явление, возможно, объясняется тем, что в традиционном юридическом смысле понятие "процесс", как правило, отождествляется с деятельностью судебных органов по рассмотрению и разрешению конкретных уголовных, гражданских,

трудовых и прочих дел (уголовный и гражданский процесс). Однако в подобном понимании процесс сводится лишь к правоохранительной деятельности, составляющей главное содержание деятельности судебных органов - функции правосудия.

Основы существующих в настоящее время двух концепций - "юрисдикционного"¹ и "управленческого"² подходов к сущности и содержанию административного процесса - были заложены в середине 60-х гг. прошлого столетия и до сих пор есть сторонники названных концепций.

Согласно юрисдикционной концепции, административный процесс - "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"³, "регламентированная 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"⁴.

Большинство ученых начиная со времен советского административного права признавали понятие административного процесса в более широком смысле. К ним относятся Д.Н. Бахрах, А.Е. Лунев, В.М. Манохин, Г.И. Петров, В.Д. Сорокин, С.С. Студеникин, Ц.А. Ямпольская. Пожа-

луй, наиболее четко раскрыл сущность административного процесса в СССР А.П. Корнев: “Советский административный процесс есть деятельность, состоящая в реализации полномочий по осуществлению функций государственного управления и применению норм материального административного права, протекающая в порядке и формах, установленных законодательством”⁵. Обстоятельно обосновал управленческую концепцию и до конца жизни ее развивал известный ученый-административист В.Д. Сорокин⁶.

В современных научных трудах и учебниках по административному праву и административно-процессуальному праву структура административного процесса представлена различно.

С.Н. Махина предлагает включить три вида производств: основные, специальные и особое (производство по обращениям граждан)⁷. И.И. Кононов, придерживаясь традиционных взглядов на соотношении “процесс” и “производство”, включает в административный процесс следующие две разновидности: административно-распорядительный процесс и административно-охранительный, далее подразделяющиеся на административные производства⁸.

И.В. Панова также предлагает разделять административный процесс на виды процессов: 1) административно-нормотворческий процесс; 2) административно-правонаделительный (оперативно-распорядительный процесс - вид административного процесса, регламентирующий правоприменительную, неюрисдикционную деятельность) процесс и 3) административно-юрисдикционный процесс. Каждый из трех перечисленных процессов, в свою очередь, включает в себя определенные административные производства⁹. Позиция ученой полностью совпадает с мнением одного из ведущих ученых-административистов - Д.Н. Бахраха¹⁰. Позднее, в 3-м издании учебника “Административно-процессуальное право России”, И.В. Панова, раскрывая предмет административно-процессуального права, выделяет три блока отношений:

- административно-процессуальную деятельность исполнительных органов публичной власти и Банка России, включающую три вышеперечисленные разновидности административного процесса;

- административные процедуры, охватывающие внутриорганизационную процедурную деятельность администрации;

- административное судопроизводство, в рамках которого рассматриваются три категории административных дел: “жалобные дела..., административное судопроизводство в собственном смысле слова... и административно-судебное санкционирование”¹¹.

Как правило, авторы учебников, изданных в последние годы, выделяют две основные составляющие административного процесса: административно-процедурную и административно-юрисдикционную, состоящие, соответственно, из процедурных производств и административно-юрисдикционных производств¹². Схожую точку зрения имеет А.П. Алехин, выделяя внесудебную процессуальную деятельность (правотворческую и правоприменительную, а также рассмотрение государственными органами споров) и административное судопроизводство (процесс). Внесудебный управленческий процесс ученый дифференцирует на административно-процедурную и административно-юрисдикционную процессуальную деятельность. В целом, административно-процессуальная деятельность в зависимости от однородности дел подразделяется на виды - отдельные административные производства¹³.

Большинство ученых-административистов сходятся во мнении, высказанном А.В. Мелехиным: “Основу для формирования понятия административного процесса в широком (правоприменительном) и узком (правоохранительном) смысле составляет административно-процессуальная деятельность, подразделяющаяся на: административно-процедурную и административно-юрисдикционную”¹⁴.

Собственную концепцию системы административного процесса предлагает известный ученый Ю.А. Тихомиров, который выделяет позитивную и коллизионную части административного процесса. Особое внимание он уделяет международным актам, в частности, документам Совета Европы, “способствующим активной реализации гражданами своих прав в отношениях с администрацией и их надежной защите”¹⁵. По мнению ученого, в административном процессе, исходя из классификации административно-процессуальных норм по формам, определяемым их целевым и функциональным назначением, “допустимо выделить: 1) общие процедуры (регламенты, правила) деятельности исполнительных органов и других организаций, 2) специальные процедуры, порядок разрешения тех или иных дел

(земельных, жилищных и др.), 3) коллизионные процедуры, посвященные разбору коллизионных, конфликтных ситуаций и споров”¹⁶. По сути дела, Ю.А. Тихомиров охватывает все сферы деятельности управленческих органов и предлагает нормативно их закрепить административными процедурами и регламентами, включая и административно-юрисдикционную деятельность органов исполнительной власти (коллизионные процедуры) и “смешанные административно-судебные процедуры”.

Наиболее созвучные с точкой зрения автора данной статьи взгляды изложены крупнейшим ученым-административистом Н.Г. Салищевой в 2007 г., логично предлагающей рассматривать три вида административного процесса: административные процедуры, административную юрисдикцию и административную юстицию. Но при этом Н.Г. Салищева рассматривает административные процедуры “прежде всего как внешнее проявление публичных полномочий органами власти...”; административную юрисдикцию не только в административном порядке, но и судьями; а административную юстицию как “судебный контроль за деятельностью публичной администрации в ее взаимоотношениях с гражданами и организациями, т.е. с неподчиненными субъектами”¹⁷.

Предлагаемая нами *Объединенная концепция системы административного процесса* основана на положениях теории права и государства, теории государственного управления, конституционного права и процесса, административного права и процесса. Схематично систему административного процесса в современном российском праве и государстве можно представить следующим образом (рис. 1).

Существование любого общества предполагает наличие определенного государственного образования. Государство находится в тесной взаимосвязи с правом (его нормами). В основе построения системы административного процесса находятся гражданин, его права, обязанности в государственном управлении, гарантии реализации его прав и обязанностей органами публичной власти. Административно-правовое положение индивидуума, его статус основываются на взаимодействии с государством, от которого исходит система правовых норм. Создавая нормы права, государство действует непосредственно, через свои уполномоченные на то органы, или же опосредованно, путем передачи своих полномочий

негосударственным организациям. При этом само государство и государственная власть должны носить правовой характер. В теории государства и права существуют различные суждения о характере взаимоотношений государства и права. Так, в 1903 г. известный немецкий социолог и правовед Георг Еллинек создал теорию параллелизма, согласно которой государство и право развиваются параллельно, отождествляя при этом государственный порядок и правопорядок. Ученый доказывал, что создаваемое государством право обязывает не только подвластных индивидов, но и само государство¹⁸. Подавляющее большинство теоретиков права, с которыми следует согласиться, считают, что нормы права обуславливаются правотворческой деятельностью государства, издаются или санкционируются им. Право охраняется и обеспечивается государством, а в случае нарушения требований, содержащихся в нормах права, применяется государственное принуждение¹⁹.

В целом, право, все его отрасли служат правовым обеспечением управления в обществе, управления государством, государственными делами. Основные функции государство осуществляет на основе принципа разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную не по содержанию их деятельности, а по ее формам - на законодательство, управление и правосудие.

Государственное управление, в узком смысле, опосредуется конституционным и административным правом. Административное право регулирует организацию и деятельность специального аппарата - органов исполнительной власти, собственно управленческую деятельность²⁰.

Управленческая, исполнительная деятельность осуществляется в определенной последовательности. Данная последовательность совершения управленческих действий и операций и составляет процесс управления. Порядок совершения управленческих действий регламентируется нормами права, и в связи с этим процесс приобретает юридический характер. Управленческие процессуальные действия регулируются административно-процессуальными нормами. Следовательно, *административный процесс* - это урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность, направленная на разрешение индивидуальных дел в сфере государственного управления уполномоченными на то

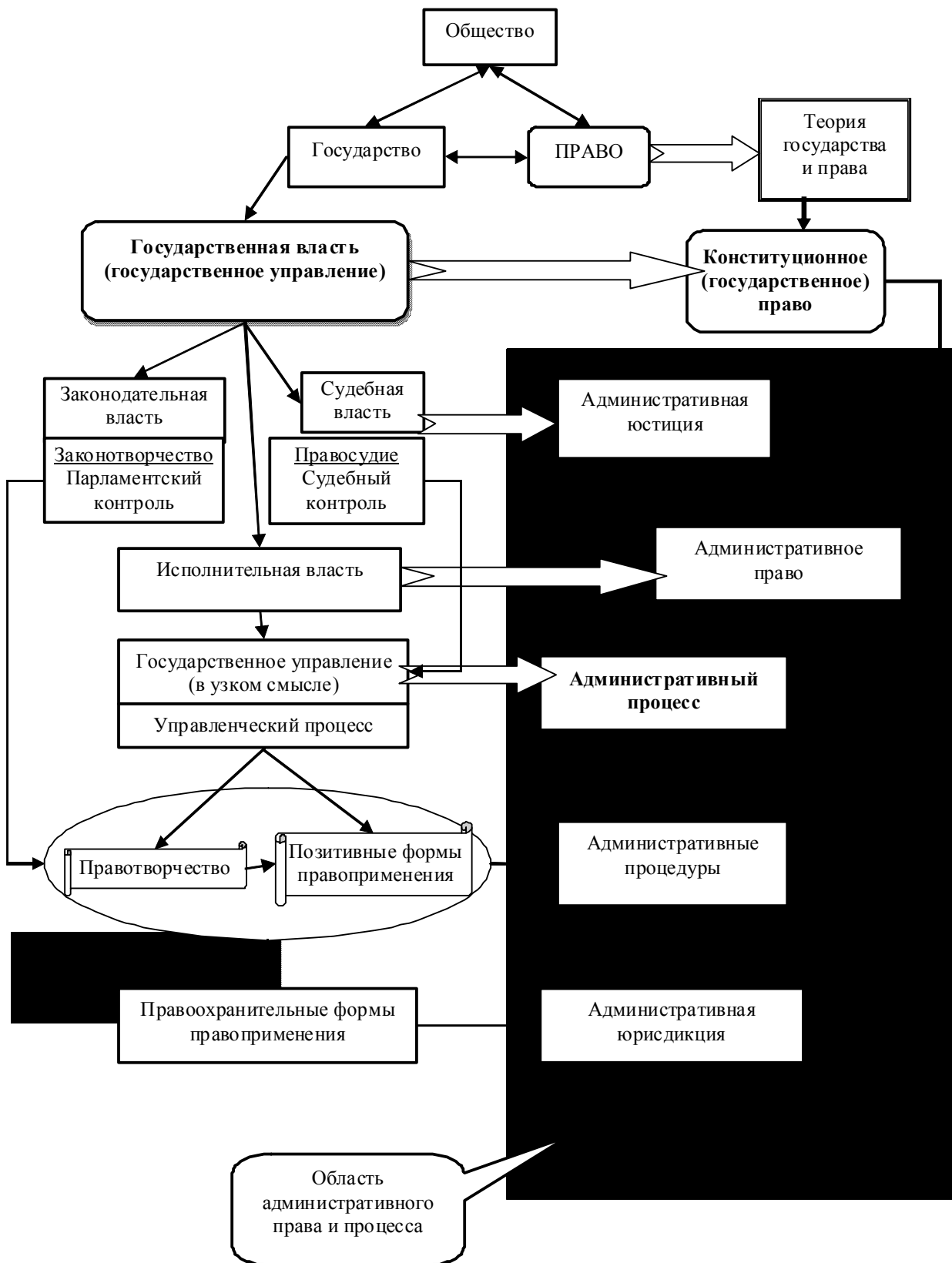


Рис. 1. Система административного процесса в современном российском праве и государстве

органами исполнительной власти Российской Федерации, а в предусмотренных законом слу-

чаях и другими полномочными субъектами административно-процессуальных отношений. Ад-

министративный процесс направлен на обеспечение правильной реализации материальных административно-правовых и иных норм права, которые неотделимы от административно-процессуальных норм в том смысле, что процесс есть форма реализации, претворения в жизнь предписаний, содержащихся в нормах материального права.

Реализация материальных норм административного права осуществляется с соблюдением юридических предписаний, определяющих порядок совершения правореализационных действий.

Действующие административно-процессуальные нормы содержатся в законах и иных нормативных актах. Эти нормы устанавливают порядок принятия и издания правоприменительных и других правореализационных актов, права и обязанности участников административного процесса и т.п.

Административный процесс обладает рядом специфических признаков:

1) это последовательно совершаемые действия по осуществлению управленческой деятельности. Административный процесс выступает формой реализации норм материального административного и некоторых иных отраслей права, специфической юридической формой управленческого процесса. Содержанием административного процесса являются управленческие процессуальные отношения, возникающие между субъектами процесса, совершаемые в определенной последовательности действия и операции органов публичной власти, осуществляющих свои полномочия и обязанности в сфере управления (преимущественно органов исполнительной власти, а также судов, осуществляющих административное правосудие);

2) характерная особенность административного процесса, отличающая его от других видов процесса (уголовного, гражданского), состоит в

том, что он охватывает более широкий круг общественных отношений, имеет более сложную структуру административных процедур и производств, регламентируемую многочисленными административно-процессуальными нормами;

3) сфера его применения не исчерпывается реализацией материальных норм административного права и защитой административно-правовых отношений. Правоприменительная деятельность органов государственного управления, органов исполнительной власти, должностных лиц и других субъектов управления нередко встречается с жизненными фактами, разрешение которых может быть осуществлено посредством применения не только норм административного права, но и норм финансового, налогового, земельного и других отраслей права. Нормы указанных отраслей права применяются в соответствии с правилами, установленными административно-процессуальными нормами.

Административный процесс основан на принципах законности; объективности (материальной истины); равенства человека и гражданина перед законом и органом, разрешающим дело; гласности административного процесса, а также ответственности за нарушение правил процесса и за принятый акт (решение).

Административный процесс включает в себя три составляющие - административные процедуры, административную юрисдикцию и административную юстицию (рис. 2).

В большей мере административный процесс носит позитивный характер и связан с реализацией основных функций государства. Органы исполнительной власти, осуществляя управленческий процесс, главным образом, реализуют формы государственного управления позитивного характера (правотворчество и регулятивное правоприменение). Органы исполнительной власти осуществляют управленческую и исполнительно-распорядительную деятельность путем примене-

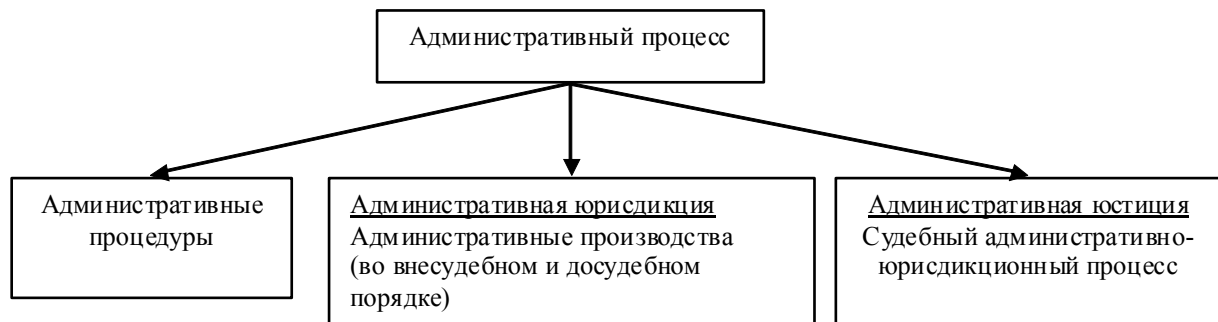


Рис. 2. Структура административного процесса

ния административных процедур, регламентированных процессуальными нормами административного права.

Административные процедуры представляют собой установленную последовательную деятельность уполномоченных органов государственного управления по реализации своей компетенции на основе административно-процессуальных норм.

В целом, под административными процедурами понимают:

- 1) порядок принятия нормативных актов государственного управления;
- 2) процедуры организации работы органов государственного управления;
- 3) процедуры рассмотрения обращений (предложений и заявлений) граждан и организаций по реализации их прав и законных интересов в сфере государственного управления;
- 4) определенные процедуры в сфере экономики (регистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним; лицензирование отдельных видов деятельности; контрольно-надзорные процедуры; процедуры технического регулирования и т.д.);
- 5) разрешительные процедуры (разрешения на частную охранную и детективную деятельность, на владение, ношение и перевозку оружия и боеприпасов);
- 6) поощрительные процедуры со стороны государства и др.

Как справедливо отмечает И.Н. Барциц, «поскольку целью установления административной процедуры является выполнение государственных и муниципальных функций и оказание публичных услуг, постольку ее назначение - ограничивать произвольное административное усмотрение и вводить легальные критерии действий служащих, должностных лиц, государственных и муниципальных структур, граждан и юридических лиц. Упорядочение деятельности придает ей открытый и заранее предсказуемый характер, а следовательно, способствует ее эффективности, прозрачности и демократичности»²¹.

Практически все административные процедуры должны быть регламентированы. Анализируя статистические данные при помощи СПС «КонсультантПлюс», следует отметить, что на сегодня только на федеральном уровне органами исполнительной власти разработано и успешно

применяется порядка восьмисот административных регламентов, касающихся упорядочения оказания государственных услуг, осуществления контрольно-надзорной деятельности, процедуры принятия ведомственных нормативных правовых актов, взаимодействия с иными органами публичной власти и др.²².

Если ранее большинство административистов их называли административными производствами, то сейчас прослеживается тенденция к расширенному толкованию административных процедур. В них включают коллизионные процедуры и даже административно-судебные процедуры. К примеру, в самом наименовании федерального закона от 4 ноября 2005 г. № 137-ФЗ (редакция от 24 июля 2009 г.) «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию административных процедур урегулирования споров» административно-юрисдикционные отношения предлагается регулировать при помощи административных процедур, что, на наш взгляд, недопустимо, хотя в тексте самого закона словосочетание «административные процедуры» не используется.

В процессе реализации функций государственного управления органами исполнительной власти могут возникнуть противоречия - споры, конфликт интересов, включая служебные споры в системе государственной службы, конфликтные явления при взаимодействии с гражданами, юридическими лицами и т.д. Такие конфликтные ситуации чаще всего могут разрешаться административно-правовыми способами при помощи административных производств, применяемых во внесудебном или досудебном порядке, т.е. административной юрисдикции. Основные административные производства схематично представлены на рис. 3.

Другой вариант разрешения споров - в судебном порядке при помощи административной юстиции. В настоящее время создание административных судов в качестве самостоятельного вида правосудия, по мнению большинства административистов (Е. Абросимова, С. Женетль, А. Зеленцов, Л. Николаева, И. Панова, Ю. Стариков, Н. Хаманева), неоправданно затянулось, хотя теория административной юстиции достаточно глубоко разработана. Конституция Россий-

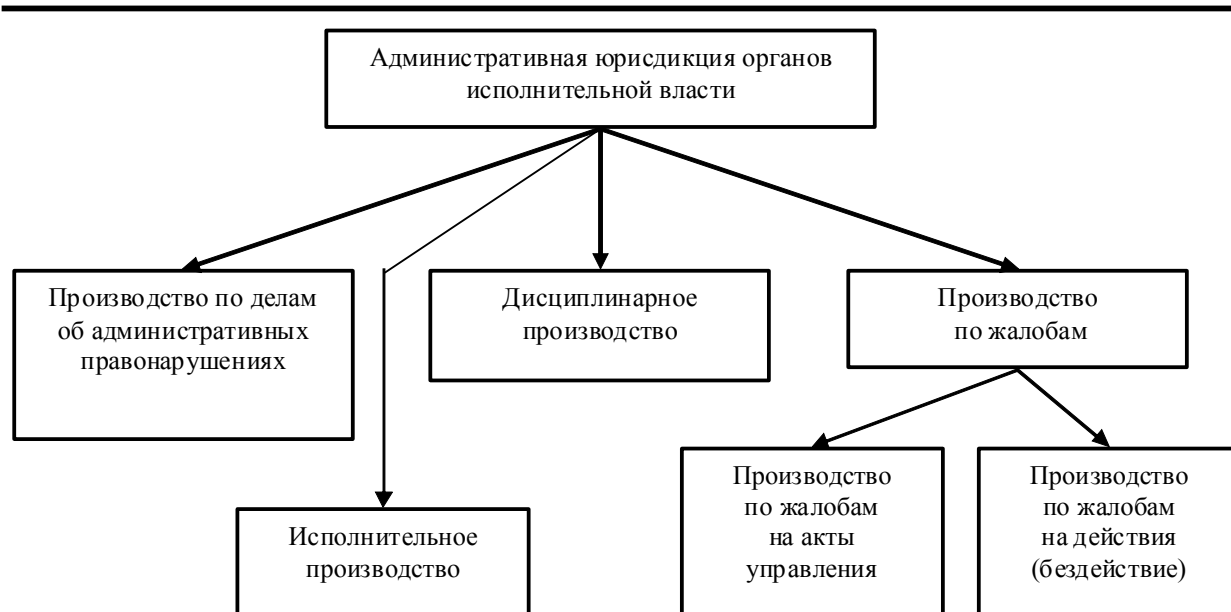


Рис. 3. Основные административные производства административно-юрисдикционной деятельности органов исполнительной власти

ской Федерации, выделив административное судопроизводство в качестве самостоятельного вида правосудия, изначально заложила необходимость создания административных судов. Специалисты в области административной юстиции предлагают реализацию конституционных положений посредством разработки и принятия Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и образования в Российской Федерации системы федеральных административных судов. Внедрение в правовую систему административной юстиции не только обеспечило бы защиту субъективных публичных прав граждан и организаций, но и способствовало бы более эффективному разрешению споров о компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

Институт административной юстиции представляет собой не только административное судопроизводство, но и средство судебного контроля за законностью деятельности органов государственного управления, в целом - субъектов публичной власти. В рамках института административной юстиции осуществляется *судебный административно-юрисдикционный процесс*, посредством которого рассматриваются административные дела в соответствующих судебных органах государственной власти.

В предлагаемой концепции системы (структуры) административного процесса четко разграничены его составляющие части по двум основаниям:

1) выделены границы административных процедур и административной юрисдикции в зависимости от правовых форм реализации исполнительной власти (в целом, органов публичной власти)²³. В случае правотворчества и позитивной формы правоприменения органы публичной власти осуществляют ведомственную правотворческую деятельность (например, разрабатывают административные регламенты, издают нормативные акты управления), оказывают публичные услуги или выполняют иные функции (издают индивидуальные акты управления, контрольно-надзорные, регистрационные, лицензионные и др.) путем осуществления *административных процедур*. Правоохранительные формы правоприменения реализуются только при возникновении спора или нарушении норм права путем *административной юрисдикции* - административно-юрисдикционной деятельности органов исполнительной власти и иных уполномоченных органов (их должностных лиц), осуществляющих *административные производства* по делам об административных правонарушениях, производства по жалобам, дисциплинарные производства и др.;

2) выделены границы административной юрисдикции и административной юстиции. Административная юрисдикция разграничивается с административной юстицией в зависимости от субъектов, их осуществляющих. Если *административная юрисдикция* представляет собой деятельность публичных органов во внесудебном или до-

судебном порядке, то *административная юстиция* - это осуществление правосудия, главным образом, по делам об административных правонарушениях и осуществление судебного контроля за законностью нормативных и ненормативных правовых актов, принимаемых органами публичной власти и их должностными лицами.

¹ Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М., 1964.

² Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. М., 1968.

³ Там же. С. 11.

⁴ Там же. С. 16.

⁵ Корнев А.П. Кодификация советского административного права. М., 1970. С. 67-68.

⁶ Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2002.

⁷ Махина С.Н. Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж, 1999. С. 73-89.

⁸ Кононов И.И. Административный процесс в России: проблемы теории и законодательного регулирования. Киров, 2000. С. 67-134, 140-231.

⁹ Панова И.В. Актуальные проблемы административного процесса в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2000. С. 8-9.

¹⁰ См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. М., 2004. С. 547; Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для вузов. М., 1996. С. 153-156.

¹¹ Панова И.В. Административно-процессуальное право России. М., 2011. С. 15-16.

¹² См. например: Дмитриев Ю.А., Евтеева А.А., Петров С.М. Административное право: учебник. М., 2005. С. 332; Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова. М., 2006. С. 391-418.

¹³ Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России: учебник. М., 2007. С. 363.

¹⁴ Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации: курс лекций. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс". 2009. С. 150.

¹⁵ Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. М., 2005. С. 603-632.

¹⁶ Там же. С. 606.

¹⁷ Административное право России: курс лекций / К.С.Бельский и др.; под ред. Н.Ю. Хаманевой. М., 2007. С. 505-522.

¹⁸ Еллинек Г. Общее учение о государстве / вступ. ст. И.Ю. Козлихин. СПб., 2004.

¹⁹ Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права: учебник. М., 2006. С. 337, 339.

²⁰ Тихомиров Ю.А. Указ. соч. С. 38.

²¹ Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: учеб. курс. В 2 т. Т. 2. М., 2011. С. 140.

²² Под административным регламентом исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг., одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789р, понимается нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти или органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, определяющий последовательность действий органа исполнительной власти (административные процедуры), обеспечивающую исполнение государственных функций, включая предоставление государственных услуг, эффективную работу структурных подразделений и должностных лиц, реализацию прав граждан и организаций.

²³ Имеются в виду органы местного самоуправления, органы и иные организации, которые непосредственно выполняют свою деятельность по установленным административными регламентами определенным административным процедурам.

Поступила в редакцию 03.12.2011 г.