

## Административный процесс.

### 1. Понятие, признаки и принципы административного процесса.

Сущность и структура юридического процесса в целом и административного процесса в частности являются одними из наиболее спорных вопросов современного права. Несмотря на повышенный интерес к данной проблеме со стороны ученых и специалистов-практиков, административный процесс пока еще не получил ни своего единого научного понимания, ни должного юридического оформления. По этому поводу литературе сложилось *два подхода*.

*«Юрисдикционная» концепция* (узкое понимание административного процесса), согласно которой административный процесс — это 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. Наиболее полно данная точка зрения была обоснована Н. Г. Салищевой в 60-х гг. XX столетия.

*«Управленческая» концепция* (широкое понимание административного процесса). Сторонники данного подхода определяют административный процесс как урегулированный правом порядок разрешения индивидуально конкретных дел в сфере государственного управления органами исполнительной власти РФ и ее субъектов, а в предусмотренных законом случаях и другими полномочными субъектами (*В. Д. Сорокин*).

Представляется, что административный процесс сочетает в себе и юрисдикционную, и процедурную деятельность. Можно выделить следующие *признаки административного процесса*:

1) это юридическая форма реализации исполнительной ветви государственной власти, следовательно, административный процесс имеет ярко выраженную управленческую природу;

2) осуществляется, прежде всего, органами исполнительной власти всех уровней, а в случаях, предусмотренных законом, и другими субъектами

(например, судьями);

3) назначение административного процесса выражается в обеспечении реализации материальных норм административного и других отраслей права (например, глава 3 СК РФ - условия и порядок заключения брака (нормы семейного права); порядок же государственной регистрации брака является составной частью административного процесса (ФЗ от 15.11.1997 № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния»);

4) это определенная процедура, складывающаяся из предусмотренных законом и осуществляемых в логической последовательности действий участников процесса;

5) деятельность осуществляется непрерывно, носит ярко выраженный циклический характер (что проявляется в последовательном повторении одних и тех же стадий процесса);

6) это порядок осуществления определенных действий (процедур) по разрешению широкого спектра индивидуально конкретных дел в сфере государственного управления;

7) деятельность, в ходе которой возникают многочисленные административно-процессуальные отношения.

Будучи правовой формой управленческой деятельности органов исполнительной власти, административный процесс неизбежно базируется на принципах государственного управления. С другой стороны, являясь разновидностью юридического процесса, он опирается на исходные начала, определяющие основы и процессуальной деятельности.

Таким образом, можно выделить следующие *принципы административного процесса*: законности; охраны интересов личности и государства; объективной истины (всестороннее и объективное исследование конкретных фактов и обстоятельств дела); равенства сторон; оперативности (динамичности); экономичности (эффективности); гласности; национального языка; самостоятельности принятия решений; ответственности за соблюдение правил процесса и принятые решения (В. Д. Сорокин).

## 2. Субъекты административного процесса.

**Субъекты административного процесса** — это лица, участвующие в управленческом процессе. Они многочисленны и разнообразны:

1) *по характеру полномочий*: субъекты, наделенные властными полномочиями (управляющая сторона — Президент РФ, органы исполнительной власти, уполномоченные должностные лица и т. д.); субъекты, на которых распространяется властное воздействие (управляемая сторона — физические лица, юридические лица, общественные организации и т. п.); субъекты, которые одновременно обладают властными полномочиями и находятся под управленческим воздействием (в различных управленческих отношениях выступают или как управляющая сторона, или как управляемая — должностные лица, государственные и муниципальные служащие, структурные подразделения органов государственной власти);

2) *в зависимости от выполняемой роли в процессе*: компетентные органы и должностные лица, наделенные правом принимать властные акты, составлять правовые документы, определяющие движение и судьбу административного дела (органы государственной власти, государственные служащие, судьи, должностные лица ОВД и т. д.); субъекты, имеющие личный интерес в деле, не обладают властными полномочиями, но заинтересованы в исходе административного дела (жалобщик; лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении; потерпевший и т. п.); субъекты, содействующие осуществлению процессуальных действий (свидетель, понятой, эксперт, переводчик и т. п.).

Субъекты могут быть *индивидуальными* (граждане РФ, иностранные граждане и т. п.) и *коллективными* (органы государственной власти, органы местного самоуправления, юридические лица и т. п.).

### 3. Структура административного процесса.

Структура административного процесса является одними из наиболее спорных вопросов современного административного права, так как неоднозначно понимание самого административного процесса.

**Структура административного процесса** — внутреннее строение административного процесса, совокупность образующих его элементов. Структурными элементами административного процесса являются производства, стадии, этапы.

*Производство* — урегулированные процессуальными нормами, относительно обособленные во времени и пространстве, совершаемые в определенной последовательности юридически значимые действия, которые связаны с разрешением юридического дела и вынесением персонально определенных и индивидуально конкретных решений.

*Стадия* — часть административного производства, характеризующаяся специфическими задачами, определенным кругом субъектов и участников, системой правовых связей и отношений между ними, набором средств и методов осуществления действий, формами внешнего выражения и официального закрепления выносимых решений (составлением процессуальных документов) и т. п. (*Д. Н. Бахрах*). Стадии следуют одна за другой и предыдущая подготавливает последующую. Как правило, новая стадия может начаться лишь тогда, когда официально окончена предыдущая.

*Этап* - в определенной степени обособленная часть стадии, представляющая собой совокупность конкретных действий, преследующих внутретапную промежуточную цель. Например, на стадии рассмотрения дела об административном правонарушении выделяют следующие этапы: подготовка дела к рассмотрению, анализ имеющихся данных, принятие решения по делу, доведение решения до заинтересованных лиц (*Д. Н. Бахрах*).

Административный процесс не однороден. Как уже отмечалось, он охватывает и юрисдикционную, и процедурную деятельность. Соответственно можно выделить несколько *подвидов административного процесса*:

*Административно-правотворческий процесс* — деятельность субъектов исполнительной власти по принятию подзаконных нормативных правовых актов в целях формирования правовой базы для реализации законов. Для него свойственен неюрисдикционный (позитивный) характер; осуществляется в целях создания правовой базы для исполнения законов; реализуется ограниченным кругом уполномоченных субъектов (Правительством РФ, федеральными министерствами и др.); результатом деятельности является издание подзаконного нормативного правового акта. Данный вид процесса включает следующие *производства*: по принятию актов Правительством РФ, по принятию актов федеральными органами исполнительной власти, по принятию актов высшими должностными лицами субъектов РФ и др.

*Административно-правонаделятельный процесс* — деятельность субъектов исполнительной власти по разрешению позитивных управленческих дел. Он направлен на создание условий для реализации позитивных задач в сфере государственного управления; в ходе административно-правонаделятельного процесса разрешаются индивидуально конкретные управленческие дела; осуществляется широким кругом уполномоченных субъектов; результатом деятельности является правоприменительный акт. Данный вид процесса включает следующие *производства*: регистрационное производство; лицензионное производство; производство по рассмотрению предложений и заявлений граждан и организаций; поощрительное производство; производство по внутриорганизационным делам (например, по формированию кадрового состава органа власти); административно-договорное производство и др.

*Административно-юрисдикционный процесс* — деятельность субъектов исполнительной власти по разрешению споров, конфликтов в сфере государственного управления и применению мер административного и дисциплинарного принуждения. Данный вид процесса регламентирует правоприменительную деятельность юрисдикционного характера; направлен на разрешение спора, конфликта в сфере государственного управления, применения мер административного и дисциплинарного принуждения;

выступает средством реализации охранительной функции административного права; характеризуется множественностью субъектов осуществления; результатом является принятие административно-юрисдикционного правоприменительного акта. Включает следующие *производства*: производство по жалобам граждан и организаций; дисциплинарное производство; производство по применению административно-предупредительных мер; производство по применению мер административного пресечения; производство по делам об административных правонарушениях и др.

Задания выполняются письменно. Ответы следует записать в тетрадь.

Контрольные вопросы.

1. Какие существуют подходы к определению понятия административного процесса? Раскройте их содержание.
2. Назовите основные признаки административного процесса.
3. На каких принципах строится административный процесс?
4. Классифицируйте субъектов административного процесса по различным основаниям.
5. Назовите основные структурные элементы административного процесса.
6. Чем отличается «производство» от «стадии» административного процесса?
7. В чем заключаются особенности и какова структура административно-правотворческого процесса?
8. В чем заключаются особенности и какова структура административно-правонаделительного процесса?
9. В чем заключаются особенности и какова структура административно-юрисдикционного процесса?