

Тема 9 Административный процесс и административное производство

Занятие 1 Административный процесс

Учебные вопросы:

1. Административный процесс как юридический процесс и управленческая деятельность.
2. Признаки административного процесса.

Вопрос 1

Юридический процесс – это:

1. Сознательная целенаправленная деятельность; разновидность социального процесса.
2. Этой деятельности присущ властный характер, поскольку в ней реализуются властные полномочия государственных и муниципальных органов.
3. Эта деятельность имеет юридическое содержание, направлена на решение юридических дел и достижение определенного юридического результата.
4. Результаты процесса оформляются в официальных юридических документах.
5. Юридический процесс – это правовая форма реализации функций органов власти. Его виды и особенности организации определяются характером, видом власти, которую он обслуживает.
6. Ему свойственна достаточно полная (или в основном) регламентация деятельности юридическими процессуальными нормами.

Все эти признаки в полной мере присущи административному процессу как виду юридического процесса.

Административный процесс отражает характерные черты исполнительной власти, аналогично тому, как гражданский и уголовный процессы отражают особенности власти судебной. Административный процесс имеет ярко выраженную управленческую процедуру, производную

от исполнительно-распорядительной деятельности органов публичного управления. Властный характер управления предопределяет характеристику административного процесса как юридической формы реализации исполнительной власти в процессе государственного управления (управленческом процессе).

Связь административного процесса с государственным управлением как деятельностью исполнительных органов власти можно проследить, показав основные элементы содержания государственной управленческой деятельности. Общеизвестно, что содержание государственного управления состоит из нескольких взаимосвязанных между собой видов деятельности:

а) принятие нормативных юридических актов органами исполнительной власти (правотворчество);

б) применение правовых норм органами исполнительной власти, в том числе при рассмотрении споров и применении мер административного принуждения;

в) организационная работа аппаратов органов исполнительной власти;

г) вспомогательные технологические действия материально-технического характера.

Управленческие деятельности осуществляется не хаотично, а организовано в соответствии со сложившимися правилами, требованиями и традициями. Упорядоченность управленческих действий обеспечивает эффективность государственного управления. В связи с чем, органы публичного управления выработали конкретные процедуры осуществления различных видов управленческой деятельности. Управленческая процедура – это официально установленный порядок проведения управленческой деятельности. Система процедур управленческой деятельности образует управленческий процесс. Часть этих процедур имеет юридическое содержание и осуществляется в соответствии с требованиями нормативно-правовых актов. В частности, в форме юридических процедур (производств) осуществляется принятие нормативных и индивидуальных правовых актов в

ходе правотворчества и правоприменения. Именно эта часть управленческой деятельности органов исполнительной власти, осуществляемая в форме юридических процедур (производств), входит в содержание административного процесса.

Следует обратить внимание и на иные виды деятельности, являющиеся структурными элементами административного процесса. Административный процесс включает в себя все возможные управленческие действия, реализуемые с целью осуществления функций и целей управления в различных органах государственной власти и местного самоуправления. Важно подчеркнуть, что к административному процессу относятся исключительно управленческие действия юридического характера, совершенные в соответствии с правилами юридических процедур. В этом смысле базу административного процесса составляют многочисленные организационно-процедурные правоотношения, возникающие в деятельности аппаратов управления органов всех ветвей власти, в том числе и законодательной, и судебной власти, а равно в органах местного самоуправления, в силу единой природы управленческой деятельности. В качестве примера возможно указать на процедуры подготовки и принятия индивидуальных и локальных нормативных правовых актов; рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан; процедуры разрешения индивидуальных дел в пределах служебных правоотношений, в частности, предусмотренных Федеральным законом от 27.07.2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Административный процесс не может жестко увязываться с правоотношениями, в которых в качестве обязательного субъекта представлен орган исполнительной власти, осуществляющий государственное управление. Административно-процессуальная деятельность имеет место в работе судов. В качестве средства обеспечения охраны и защиты административных отношений, возникающих в связи с деятельностью исполнительной власти. В деятельности судов

административный процесс представлен в виде правосудия по делам об административных правонарушениях и судебного контроля за органами исполнительной власти. Производство по делам об административных правонарушениях в судах возникает в связи с необходимостью применения административных наказаний, отнесенных законом к компетенции суда. Судебный контроль в форме производств, возникающих из публичных правоотношений, направлен на проверку правомерности осуществления управленческих юридических действий органами управления и их должностными лицами, на судебную защиту граждан от действий и решений органов исполнительной власти, нарушающих их права и свободы.

Таким образом, фактическое содержание административного процесса охватывает четыре типа административно-процессуальной деятельности, реализуемой различными органами публичной власти.

1. Правотворческую деятельность органов и должностных лиц исполнительной власти, а также субъектов, имеющих правотворческие полномочия по принятию подзаконных нормативных актов в сфере исполнительной власти;

2. Положительную, организационно-процедурную деятельность по осуществлению функций и целей управления, возникающая при применении регулятивных норм материального административного права;

3. Юрисдикционную деятельность по рассмотрению споров в сфере реализации исполнительной власти и по применению мер административного принуждения, в том числе административных наказаний, назначаемых судами;

4. Судебный контроль за законностью деятельности органов и должностных лиц исполнительной власти.

Административный процесс есть процессуально оформленная урегулированная нормами административно-процессуального права деятельность субъектов публичной власти по разрешению

правоприменительных и правотворческих юридических дел в сфере осуществления публичного управления и судебного контроля за ним.

Вопрос 2

Признаки административного процесса

1. Административный процесс – это не любая властная деятельность, а исключительно юридическая по своему содержанию, целям и результату. В связи с этим, необходимо отграничивать административный процесс, прежде всего от управленческого процесса, с одной стороны, и от иных видов юридической деятельности, с другой.

Управленческий процесс – система официально признанных действий по реализации функций управления. Это общепризнанный установившийся процесс управленческой деятельности и сама управленческая деятельность, порядок реализации которой устанавливается нормами права, а по отдельным направлениям без правового регулирования (так называемые «неправовые формы управления»). К ним частично относится организационная работа аппаратов управления, делопроизводство, информационно-обеспечивающие и материально-технические действия. Они могут содержать элементы властеотношений за пределами конкретного правового регулирования. В то же время, административный процесс по содержанию, формам и методам отличается, например, от уголовно-процессуальной, уголовно-исполнительной, гражданско-процессуальной и иных видов юридической деятельности, реализуемых в пределах соответствующих правоотношений.

2. Административно-процессуальная деятельность осуществляется уполномоченными на то субъектами публичной власти. Методологически неверно жестко увязывать административный процесс с деятельностью органов исполнительной власти или с административной юстицией. Это искажает реальную картину состояния юрисдикционного процесса в современных условиях.

Следует согласиться с тем, что каждый вид юридического процесса имеет свой властный источник – соответствующую ветвь государственной власти. И в этом смысле административный процесс в первую очередь и преимущественно реализует функции исполнительной власти. Но при этом следует учитывать три аргумента, позволяющих избежать формализма во имя «чистоты» теоретических конструкции и предельной поляризации подходов. Во-первых, исполнительная власть может быть реализована в форме правотворческой и правоприменительной, в том числе и юрисдикционной, деятельности. Во-вторых, состав субъектов определяется прежде всего юридическим содержанием действий субъектов публичной власти. В-третьих, закрепленные процессуальных действий в законодательных актах, традиционно относимым к иным отраслям права, не к административному праву, не означает автоматически, что эти действия не входят в содержание административного процесса.

Подтверждая единый характер управленческой деятельности, мы должны признать, что в форме административного процесса реализуются функции как государственной исполнительной власти на уровне федерации и ее субъектов, так и муниципальной исполнительной власти. Если за основу определения административного процесса в качестве самостоятельного вида юридического процесса взять не только управленческую, но и непосредственно связанную с управлением деятельность, то к административному процессу следует отнести деятельность судов по применению традиционно признаваемых административными мер принуждения (административное наказания, установление административного надзора за ранее судимыми лицами, меры пресечения правонарушений и т.п.), а также разрешение судами, административных споров, возникающих из публичных правоотношений, в порядке судебного контроля за деятельностью исполнительной власти (сейчас традиционно регулируется Гражданско-процессуальным кодексом). Очевиден и тот факт, что субъектами управленческого процесс являются аппараты

представительных органов власти, деятельность которых также организована в форме административных процедур. В этих условиях единственный корректный термин, дающий возможность объединить субъектов административно-процессуальной деятельности – «органы публичной власти». Естественно, что субъектами являются и должностные лица названных органов.

Не следует, что утверждение воспринимать как попытку из числа участников административно-процессуальной деятельности граждан, общественных объединений, коммерческих и некоммерческих организаций, иных участников административного процесса. Органы публичной власти являются не единственными, но основными участниками административного процесса, поскольку именно они рассматривают юридические дела, осуществляют основную массу административно-процессуальных действий и принимают решение по делу. На органы публичной власти возложены законодательством обязанности по обеспечению процессуальной формы деятельности, в том числе, обязанность требовать соблюдение порядка осуществления деятельности от иных участников процесса. Тем самым подчеркивается их ведущая роль в реализации целей административного процесса.

3. Административный процесс имеет свое юридическое содержание, цель и результат. Юридическое содержание административного процесса состоит в том, что он является деятельностью по разрешению административных юридических дел. Юридическое дело – вопрос, проблема, ситуация, возможность разрешения которой связана с использованием юридических средств, прежде всего норм права. Административное дело следует понимать как возникающий в сфере публичного управления вопрос, связанный с применением, административно-правовых норм в предусмотренной нормативными актами процессуальной форме. Назначение административных дел состоит в обеспечении применения норм не только материального и процессуального административного права, но и других

материальных отраслей. Результатами разрешения административных дел могут быть как индивидуальные правовые акты, с помощью которых административно-правовые нормы применяются к конкретным лицам, так и подзаконные нормативные акты к органам исполнительной власти. Нет противоречия в том, что процесс правоприменения норм административного материального и процессуального права совмещаются в одном административном деле с принятием подзаконного нормативного акта, то есть административным правотворчеством. Процедуры принятия нормативных актов органов управления урегулированы нормами административно-процессуального права, которые и применяются для организации разрешения данного административного дела. Очень часто нормотворческие административные дела заканчиваются помимо принятия нормативного акта, принятием так называемого «смешанного» акта, содержащего и индивидуальные предписания и нормы административного либо административно-процессуального права, например, наставление (устав, инструкция) и приказ и о его утверждении, о порядке введения в действие, исполнения и контроля. В этом выражается сложная исполнительно распорядительная природа публичного управления и исполнительной власти. Безусловно, не следует забывать и о «фактической» цели административных дел – достижение какого-либо блага для участников правоотношений: разрешение спора, наказание правонарушителя, возможность воспользоваться субъективным правом и т.п.

4. Административный процесс – это властная деятельность в сфере публичного управления, осуществляемая в процессуальной форме. Под процессуальной формой обычно понимается способ упорядочения властной деятельности, совокупность процедурных требований, предъявляемых к участникам процесса и направленных на достижения правового результата. Процедурные требования устанавливаются административно-процессуальными нормами и являются специальными юридическими правилами процедуры, порядка деятельности. Поэтому административная

юридическая процедура – более совершенный по сравнению с неправовыми формами организации государственного управления (управленческого процесса) порядок действий участников административного процесса. В совокупности они, собственно, и составляют административный процесс. Фактический управленческий процесс превращается в административный процесс при достаточно высокой степени реализации, закрепления процессуальных требований в законодательстве, т.е. при его процессуализации. Процессуализация способствует усилению законности и повышению эффективности публичного управления так как развивает и унифицирует правовые процедуры, повышает их гласность, вводит в практику оптимальные технологии деятельности ограничивает произвол властвующих субъектов, закрепляет гарантии реализации прав и законных интересов граждан и иных субъектов, не наделенных властными полномочиями.

Основное отличие административного процесса от иных видов юридических процессов состоит в содержании процедурных (процессуальных) правил и требований. Для административного процесса характерны совершения различных групп действий и видов деятельности, содержания и степени законодательной детализации процессуальной формы. Виды административно-процессуальной деятельности с точки зрения их процедуры, как правило, более просты в сравнении с классическими видами юридического процесса – уголовным и гражданским. Традиционными требованиями процессуальной формы соответствует производство по делам об административных правонарушениях и производство по делам об оспаривании действий (бездействий) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, ведущаяся по правилам гражданского судопроизводства. Для эффективного разрешения большинства административных дел с соблюдением основных правовых принципов оказываются оптимальными и достаточными менее сложные процедуры, что

вовсе не свидетельствует о их «второсортности» или, что они не подлежат дальнейшему совершенствованию. Административные процедуры более конфиденциальные, менее гласные. В них ограничен принцип состязательности, распространено заочное рассмотрение дела и принятое решения без участия заинтересованных лиц. Возможно устное и письменное ведение дела, существенные различия по срокам разрешения дел, а в отдельных случаях, например, в правотворческих процедур, сроки могут нормативно жестко не устанавливаться, другие особенности. Различия в особенностях процедур не препятствует объединению действий в единый административный процесс на основе сходства их юридической природы и связи с публичным управлением. Особенности административно-процессуальных форм правотворческой, правонаделительной и юрисдикционной деятельности выражаются в особенностях трех групп производств административного процесса.

Следует отметить, что суды в России рассматривают административные дела, используя несколько процессуальных форм. Административно-правовая форма (административное судопроизводство) используется при рассмотрении дел административного принуждения (например, дела и принудительном лечении, об административном правонарушении, о помещении несовершеннолетних в связи с правонарушением в социальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа). Гражданско-процессуальная, арбитражно-процессуальная и конституционно-правовая формы используются при проверке законности актов публичной администрации и рассмотрении исков субъектов публичной власти и различным субъектам права.

5. Административный процесс – деятельность, урегулированная административно-процессуальными нормами. К ним относятся закрепленные в нормативно-правовых актах специальные юридические правила, предназначенные для того, чтобы регулировать процедуры разрешения административных дел. Основным методом правового регулирования,

который используется в административно-процессуальных нормах является предписание. Наряду с дозволением и запретом, предписание определяет необходимость совершения или воздержания от конкретных действий участников административного процесса. Порядок процессуальных действий закреплён как законными, так и подзаконными нормативными актами. Отдельные административные процедуры имеют фрагментарное, недостаточное с позиций обеспечения основных правовых принципов и эффективности правоприменительной, а равно правотворческой деятельности. Поэтому правовая основа административного процесса постоянно совершенствуется, что привело к образованию административно-процессуального права, как системы норм, регулирующих административный процесс.

Таким образом, административный процесс обладает всеми признаками юридического процесса и имеет характерные особенности, что позволяет с учётом обширного массива административно-процессуального законодательства поставить его в один ряд с имеющими высокую степень организации уголовными и гражданскими процессами. В отличие от которых административный процесс имеет более сложную структуру.