

СТРУКТУРА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Макарейко Н.В.

Реформирование российской государственности предъявляет высокие требования к публичной деятельности органов государственной власти и их должностных лиц. Эти требования носят как содержательный (материально-правовой), так и процессуальный характер. Важным является создание такого государственно-правового механизма, который позволил бы эффективно использовать гражданам права и свободы, закрепленные в Конституции РФ. В этой связи многократно актуализируются вопросы административного процесса, что обусловлено широким применением административно-процессуальных норм в регулировании управленческих отношений вообще и отношений в сфере государственного управления в частности.

Проблемы административного процесса не нашли должного освещения в юридической литературе, что обусловлено, по нашему мнению, следующими факторами: во-первых, тяготением ученых-административистов к исследованию вопросов административно-материального права; во-вторых, отсутствием необходимого внимания со стороны законодателя к вопросам процессуальной регламентации управленческой деятельности.

Среди проблем административного процесса наиболее дискуссионным является вопрос его структуры. Структура понимается как "строение и внутренняя форма организации системы, выступающая как единство устойчивых взаимосвязей между ее элементами, а также законов данных взаимосвязей"¹. В этой связи структура административного процесса — это его внутреннее строение, совокупность образующих его элементов, взаимосвязанных между собой. Структурные элементы административного процесса получили название административные производства². В этой связи для разрешения вопроса о структуре административного процесса следует определить: 1) какие административные производства входят в его состав; 2) как располагаются административные производства внутри процесса.

Исследование вопроса административного процесса тесно связано с определением содержания понятия "административный процесс". Следует признать, что в настоящее время не сложилось единого мнения по поводу данного правового явления. Все существующие подходы могут быть сведены в следующие группы.

Первый подход заключается в понимании административного процесса как деятельности специально уполномоченных органов и должностных лиц по применению мер административного принуждения, т.е. речь идет о его юрисдикционном понимании процесса или, так называемом "негативном административном процессе"³. "В узком смысле слова административный процесс — урегулированная законом административно-процессуальная деятельность субъектов административной юрисдикции по применению норм материального права при разрешении

¹ Философский словарь / Под ред. И.Г. Фролова. — 5-е изд. — М.: Политиздат, 1987. — С. 462.

² См.: Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. — М.: Юрид. лит., 1968. — С. 72.

³ Более подробно см.: Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс. — Воронеж, 1990. — 209 с.

административно-правового спора или при рассмотрении дел об административных правонарушениях"¹.

Ограничение административного процесса рамками процессуального порядка применения мер административного принуждения в значительной мере его обедняет, так как из этого могут следовать два вывода: 1) процессуальными нормами урегулирована деятельность субъектов государственного управления только в части применения мер административного принуждения; 2) позитивная деятельность субъектов государственного управления регламентирована исключительно нормами материального права.

Второй подход состоит в том, что в содержании административного процесса, кроме отношений по применению мер государственного принуждения, включаются отношения по разрешению позитивных индивидуально-конкретных управленческих дел. Этот подход получил широкую поддержку в науке административного права. По мнению известного административиста Ю.М. Козлова, процесс в административно-правовом смысле охватывает все случаи применения норм материального административного права, административный процесс — это деятельность по разрешению конкретных индивидуальных дел, которые возникают как внутри аппарата управления, так и за его пределами².

Понимание административного процесса как правоприменительного процесса существенно обогатило его содержание. Однако, следует признать, что деятельность органов исполнительной власти проходит не только в форме правоприменения, но и в форме правотворчества.

Третий подход — это широкое понимание административного процесса. О.К. Заосторожная отмечает, что административным процессом является "урегулированная административно-процессуальными нормами организационно-процедурная деятельность органов государственного управления по принятию нормативных управленческих актов и применению норм материального права"³. Такой подход к пониманию административного процесса отвечает современной законодательной деятельности органов представительной власти и практике деятельности органов исполнительной власти.

Ю.Н. Старилов считает, что административный процесс в широком смысле имеет следующие характерные признаки: "1) это составная часть управленческой деятельности в органах государственного управления (государственных или муниципальных органах исполнительной власти); 2) его содержание — это деятельность по применению норм различных отраслей права (в первую очередь административного), осуществлению управленческих функций с использованием установленных процедур управления (принятие правовых актов управления и пр.); 3) это система разнообразных административных производств, разграниченных целями, задачами и предметом совершаемых управленческих действий; 4) наличие многообразных, имеющих специфический материально- и процессуально-правовой статус субъектов административно-процессуальной деятельности (органы управления, органы исполнительно-распорядительной деятельности, государственные и муниципальные служащие, должностные лица)"⁴.

¹ Словарь административного права / Колл. авт. — М., 1999. — С. 40.

² Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. М., 1967. — С. 90-92.

³ Заосторожная О.К. Советский административный процесс. — Воронеж, 1985. — С. 51-52.

⁴ Старилов Ю.Н. Административная юстиция: Проблемы теории. — Воронеж, 1998. — С. 51-52.

Анализ подходов к определению содержания административного процесса позволяет сделать вывод, что сегодня наиболее приемлемым является широкое его понимание, что и будет избрано в качестве методической основы рассмотрения его внутреннего строения.

В настоящее время существуют различные мнения по вопросу строения административного процесса. По мнению Н.Г. Салищевой, в состав административного процесса входят следующие виды производств:

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 жалобам граждан;

ж) производство в нотариальных органах;

з) производство в органах опеки и попечительства;

и) производство по некоторым делам, вытекающим из гражданско-правовых отношений, в таких случаях, когда предусмотрен административный порядок разрешения таких дел¹.

Несколько позже данная классификация была уточнена В.Д. Сорокиным, который плодотворно занимался исследованием вопросов административного процесса. Так, по его мнению, административный процесс составляет совокупность следующих видов производств:

а) производство по принятию нормативных актов органами государственного управления;

б) производство по заявлениям граждан и обращениям организаций о реализации принадлежащих им прав в сфере государственного управления;

в) производство по административным жалобам и спорам;

г) производство по делам организационного характера в аппарате государственного управления;

д) производство по делам о поощрении в сфере государственного управления;

е) производство по делам о применении принудительных мер в сфере государственного управления².

Действующее российское законодательство и практика его реализации вносит свои коррективы в разрешение вопроса структуры административного процесса. Ю.М. Козлов полагает, что можно выделить следующие виды административного производства: производство по делам об административных правонарушениях; дисциплинарное производство; производство по жалобам; согласительное производство³.

¹ Салищева Н.Г. К вопросу об административном процессе в СССР // Вопросы административного права на современном этапе. – М., 1963. – С. 136.

² Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. – М., 1968. – С. 76.

³ Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право в Российской Федерации. Часть 1. Учебник. – М., 1995. – С. 262.

А.П. Корнев, подчеркивая дискуссионность вопроса структуры административного процесса, включает в нее следующие виды административных производств: производство по предложениям, заявлениям, жалобам граждан; производство по делам о поощрении; производство по делам о дисциплинарных проступках; производство по делам об административных правонарушениях¹.

Приведенные позиции ученых-административистов лишней раз подчеркивают дискуссионность проблемы структуры административного процесса и должны быть учтены. С учетом подходов к пониманию административного процесса в его состав входят три вида административных производств.

Производство административного правотворчества — совокупность административно-процессуальных норм, регулирующих деятельность органов исполнительной власти и их должностных лиц по разработке и применению подзаконных нормативно-правовых актов.

Оперативно-распорядительное производство — совокупность административно-процессуальных норм, регулирующих деятельность органов исполнительной власти и их должностных лиц по разрешению позитивных управленческих дел.

Административно-юрисдикционный процесс — совокупность административно-процессуальных норм, регламентирующих деятельность органов исполнительной власти, их должностных лиц и иных уполномоченных субъектов по применению мер государственного принуждения при разрешении индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления².

Определение трех основополагающих структурных элементов административного процесса требует пояснения и уточнения.

Производство административного правотворчества является одной из наиболее важных форм деятельности органов исполнительной власти. Значительность этой деятельности обусловлена тем, что от качества ее результатов (нормативных правовых актов) зависит правоприменительная деятельность исполнительной власти, реализация гражданских прав и свобод в сфере государственного управления.

Правотворческой деятельностью занимаются как органы исполнительной власти, так и их должностные лица. В первую очередь следует отметить правотворческую деятельность Президента РФ, который хотя и не входит в исполнительную вертикаль, но анализ его полномочий, бесспорно, говорит за то, что основное количество президентских полномочий носит исполнительно-распорядительный характер. Согласно ч. 1 ст. 90 Конституции, Президент РФ издает указы и распоряжения, при этом только первые носят нормативный характер. Наиболее важными из них являются акты, определяющие структуру органов исполнительной власти, конкретизирующие положения федеральных законов, устраняющие пробелы в законодательном регулировании.

Широкими полномочиями по изданию нормативных актов наделено Правительство РФ, что закреплено в ст. 114 Конституции. Наделение высшего органа исполнительной власти подобными полномочиями позволяет обеспечить эффективное управление в сфере проведения финансовой, кредитной и денежной политики; осуществление мер по обеспечению законности, общественного порядка и

¹ Корнев А.П. Административное право в России. Часть 1. Учебник. — М., 1996. — С. 222.

² Макарейко Н.В. Административное право в определениях и схемах. Учебное пособие. — Н. Новгород, 1999. — С. 113.

общественной безопасности; проведение реформ в области образования, науки, здравоохранения, культуры.

Широкими правотворческими полномочиями наделены министерства и ведомства, органы исполнительной власти субъектов Федерации, органы исполнительной власти местного самоуправления и другие субъекты. В настоящее время отсутствует необходимая нормативная база, которая обеспечила бы качественное регулирование процесса подзаконного правотворчества. В числе актов, регламентирующих данную деятельность, можно назвать указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативно-правовых актов федеральных органов исполнительной власти", постановление Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 23 июля 1993 г. "Об утверждении правил подготовки ведомственных нормативных актов". Этот краткий перечень нормативных источников свидетельствует о том, что производство административного правотворчества находится зачаточном состоянии и не может качественно регулировать нормотворческую деятельность органов и должностных лиц исполнительной власти.

Наиважнейшей составляющей деятельности исполнительной власти является позитивная исполнительно-распорядительная деятельность, т.е. деятельность по разрешению положительных индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления. Этот вид деятельности регламентируется административно-процессуальными нормами, которые образуют самостоятельную часть административного процесса — оперативно-распорядительные производства. По мнению Ю.М. Козлова, эти нормы регламентируют обособленную часть административно-процессуальной деятельности, которую он называет "административно-процедурной"¹. Думается, что терминологические различия в данном вопросе не являются принципиальными.

Так, В.Д. Сорокин еще ранее предложил в качестве самостоятельного элемента административного процесса рассматривать "правонаделятельную административно-процессуальную форму", в состав которой включаются следующие виды административных производств: производство по предложениям и заявлениям граждан и обращениям организаций о реализации принадлежащих им прав в сфере государственного управления; производство по делам о поощрении в сфере государственного управления².

В настоящее время оперативно-распорядительная деятельность органов исполнительной власти урегулирована разрозненными нормативными актами как высшей юридической силы, так и подзаконного характера, которые принимаются на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации, к числу которых относятся ФЗ от 25.09.98 г. "О лицензировании отдельных видов деятельности", ФЗ от 13.12.96 г. "Об оружии", ФЗ от 2.07.92 г. "О психиатрической помощи и гарантии прав граждан при ее оказании" и др.

С учетом состояния действующего российского законодательства, тенденций его развития и практики правоприменительной деятельности органов государственного управления можно выделить в состав оперативно-распорядительных производств следующие элементы:

¹ Алехин А.П., Кармалицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. — М., 1997. — С. 305.

² Юридическая процессуальная форма: теория и практика. — М., 1976. — С. 155-156.

производство по предложениям и заявлениям граждан о реализации принадлежащих им прав в сфере государственного управления;
производство по делам о поощрениях;
производство по организационным делам в сфере государственного управления;
административно-договорное производство;
лицензионно-разрешительное производство;
производство по формированию кадров;
производство о предоставлении информации органами государственной власти;
производство по приватизации — национализации собственности;
учетно-регистрационное производство.

Следующим элементом административного процесса выступает административно-юрисдикционный процесс.

Вопросы структуры административно-юрисдикционного процесса получили освещение в научных работах многих административистов. Так, М.Я. Масленников полагает, что структура административного процесса может быть представлена в следующем виде:

производство по делам об административных правонарушениях;
производство о применении мер административного взыскания по делам о деяниях, содержащих признаки преступлений, не представляющих большой общественной опасности;
производство по применению денежных начетов комитетами народного контроля;
производство по делам об административном выселении из самовольно занятых жилых помещений и из домов, грозящих обвалом;
производство по делам о сносе самовольно возведенных строений;
производство по делам о безвозмездном изъятии домов, дач, других строений и автомашин, возведенных или приобретенных гражданами на нетрудовые доходы;
производство по делам о применении принудительного лечения и трудового перевоспитания хронических алкоголиков и лиц, больных наркоманией;
производство по делам о выдворении из пределов РФ иностранных граждан¹.

Предложенная структура в значительной мере устарела и не отвечает состоянию российского административно-процессуального законодательства. Так, производство по делам об административном выселении из самовольно занятых жилых помещений и производство по делам о сносе самовольно возведенных строений может быть объединено в рамках производства по применению мер административного пресечения. Производство о применении мер административного взыскания по делам о деяниях, содержащих признаки преступлений, не представляющих большой общественной опасности, как и производство по делам о применении принудительного лечения и трудового перевоспитания хронических алкоголиков и лиц, больных наркоманией, исключены из действующего административно-процессуального законодательства. Первое регулируется уголовно-процессуальным законодательством, что касается применения принудительного лечения, то оно в данное время не применяется, так как это связано с принудительным ограничением свободы.

¹ Масленников М.Я. Указ. соч. — С. 41.

Производство о применении денежных начетов регламентируется нормами таможенного и финансового права. Оставшиеся виды производств охватываются производством по делам об административных правонарушениях.

Процессуальные нормы, регулирующие правоотношения в административно-юрисдикционном процессе, представляют собой самостоятельную, достаточно обособленную часть административного процесса, которая включает следующие виды административных производств:

- производство по заявлениям и жалобам граждан;
- производство по делам об административных правонарушениях;
- производство по применению мер административного пресечения;
- производство по делам о дисциплинарных правонарушениях;

Остановимся более подробно на каждом из перечисленных видов производств.

Производство по заявлениям и жалобам граждан содержит процессуальные нормы, регламентирующие порядок обращения граждан в суд и иные органы в целях защиты и восстановления своих нарушенных прав и свобод. В настоящее время данные нормы содержатся в ФЗ от 27.04.93 г. (в ред. ФЗ от 14.12.95 г.) "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан", а также в указе Президиума Верховного Совета СССР от 12.04.68 г. (в ред. указов Президиума ВС СССР от 04.03.80 г. и от 02.02.88 г.) "О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан". Значимость данного производства обусловлена необходимостью создания процедурных условий для защиты прав и свобод граждан в сфере государственного управления.

Производство по делам об административных правонарушениях. Данное производство получило наиболее качественную регламентацию в действующем Кодексе РСФСР об административных правонарушениях. Следует обозначить проблему, которая вызвана к жизни тем фактом, что КоАП РСФСР регулирует вопросы привлечения к административной ответственности только физических лиц, и законодатель вынужден дублировать процессуальные нормы, регламентирующие порядок применения мер административной ответственности, примером может служить ФЗ от 8.07.99 г. "Об административной ответственности юридических лиц (организаций) и индивидуальных предпринимателей за правонарушения в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции", "Временное положение о порядке привлечения к административной ответственности юридических лиц и иных субъектов предпринимательской деятельности за нарушения требований пожарной безопасности" — утвержденные постановлением Законодательного Собрания Нижегородской области от 17.03.98 г.

Производство по применению мер административного пресечения. В настоящее время этот вид юрисдикционной деятельности урегулирован разрозненными нормативными актами. Так, применение специальных мер административного пресечения: физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия — урегулировано ст. ст. 12–15 закона "О милиции", а также ст. ст. 423–427 Таможенного кодекса РФ. Меры административного пресечения общего назначения регламентированы разрозненными нормативными актами, например, недобровольное лечение лиц, страдающих психическими расстройствами, содержится в ФЗ от 2.07.92 г. "О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании", а приостановление действий лицензии или ее аннулирование — в ФЗ от 25.09.98 г. "О лицензировании отдельных видов деятельности". Это свидетельствует о крайне низком уровне систематизации нормативно-правового материала.

Производство по делам о дисциплинарных правонарушениях призвано определить порядок привлечения лиц, совершивших дисциплинарные проступки, к ответственности. Данная деятельность не имеет единой нормативной базы, нормативные акты разрознены, одни регламентируют вопросы дисциплинарной ответственности всех государственных служащих: указ Президента РФ от 6.06.96 г. "О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы", другие — вопросы отдельных категорий государственных служащих: Дисциплинарный устав таможенной службы Российской Федерации¹.

Подводя итог проведенному исследованию, следует отметить, что изучение проблемы структуры административного процесса должно быть продолжено с тем, чтобы предложить представительным органам федеральной власти законопроект Основ административного законодательства РФ. Это обусловлено тем фактом, что административное и административно-процессуальное законодательство является предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов². Взяв за основу данный нормативный акт после принятия его на федеральном уровне, субъекты Федерации смогут разработать собственные унифицированные Административно-процессуальные кодексы.

¹ Утв. Указом Президента РФ от 16.11.98 г. № 1396.

² Пункт "к" статьи 72 Конституции РФ.