

С. Н. МАХИНА

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ
ПРОЦЕСС

*Проблемы теории,
перспективы
правового
регулирования*



С. Н. МАХИНА

**АДМИНИСТРАТИВНЫЙ
ПРОЦЕСС:
ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ,
ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Издательство
Воронежского государственного университета
1999

ББК 67.99(2)1

М 36

Научный редактор —
доктор юридических наук, профессор
Ю. Н. Стариков

С. Н. Махина

М 36

Административный процесс: Проблемы теории, перспективы правового регулирования. — Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 1999. — 232 с.

ISBN 5-7455-1071-4

В монографии исследуется одна из актуальных проблем административного права — административный процесс. Рассмотрены теоретические вопросы управленческого, административно-юрисдикционного и административного судебного процессов, их современное состояние, проблемы правового регулирования и реформирования. Административный процесс представлен как формирующаяся правовая отрасль, административно-процессуальное право — как наука и как новый учебный курс. Исследуются предмет, метод, субъекты, принципы, стадии и структура административного процесса. Форма работы и структура позволяют использовать ее в учебном процессе.

Для научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов юридических учебных заведений, а также всех интересующихся проблемами административного права.

ББК 67.99(2)1

Научное издание

Махина Светлана Николаевна

**АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ,
ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Редактор А. С. Зайцева. Художественный редактор Л. А. Ключков. Электронная верстка О. В. Нагаевой. Корректор М. Г. Щигрева. ИБ 2514. ЛР 040088 от 24.03.97. Подп. в печ. 24.11.99. Форм. бум. 84х108/32. Бумага офсетная № 1. Офсетная печать. Усл. п. л. 12,1. Уч.-изд. л. 12,2. Тираж 1000. Заказ 3529. Издательство Воронежского государственного университета. 394000 Воронеж, ул. Ф. Энгельса, 8. Издательско-полиграфическая фирма "Воронеж". 394000 Воронеж, пр. Революции, 39.

© Махина С. Н., 1999

© Издательство Воронежского
государственного университета, 1999

ISBN 5-7455-1071-4

ВВЕДЕНИЕ

Вопросы административного права давно притягивали внимание ученых разных государств. Сутью административного права и всех его институтов в самом общем виде является регулирование отношений между органами публичной власти и теми субъектами права, на которых распространяется их властное регулирующее воздействие. Постепенно начинает складываться правомерный вывод о том, что помимо тех установлений, которые закрепляют режим отношений "власти—подчинения", для правового государства требуется и регламентированный законом порядок практической реализации прав и обязанностей субъектов как властной, так и подчиненной сторон. В России содействие развитию и реализации прав, свобод и законных интересов стороны, не обладающей властью, никогда не являлось основополагающим в деятельности органов публичной власти. Однако крупные изменения во всех сферах российской действительности привели к необходимости появления и активного развития как в теории, так и на практике системы мер и институтов административной юстиции, цель которых — защита и охрана прав управляемой стороны.

Взаимоотношения публичной власти и граждан в различных государствах, в зависимости от причин политического, экономического, идеологического и иного характера, регулируются по-разному. Многие государства (например, Германия, Франция) имеют стройную и достаточно логичную систему как административного права, его основных правовых институтов, так и административной юстиции и самого процесса защиты нарушенного взаимоотношения публичной власти и граждан весьма актуальны: нет единого подхода к определению предмета административного права и процесса, нет соответствующей реалиям сегодняшнего дня законодательной базы как управленческого, так и административного процессов; административная юстиция в настоящее время существует практически только в теории, а на практическом законодательном уровне делаются очень робкие по-

пытки по закреплению элементов и институтов административной юстиции и т.д.

Понятие административного процесса и определение его содержания никогда ни в науке, ни на практике не имели однозначного решения. Пожалуй, из всей совокупности различных институтов административного регулирования именно административный процесс был наиболее подвержен идеологическому воздействию. Его содержание в советский период было далеким от содержания судебного процесса. Но по-другому быть и не могло, ведь в Советском государстве конфликт между властью и управляемой стороной исключался. Поэтому, когда изменилась идеологическая ориентация и Россия стала на путь построения правового государства, определение содержания административного процесса вновь оказалось дискуссионным.

Следует отметить, что в условиях российской правовой реформы, в ходе которой реформированию подверглась практически вся система российского права, в плане практического создания институтов судебной защиты публичных прав граждан и юридических лиц от неправомерного управляющего воздействия сделаны наименее значительные шаги. Помимо многих причин, в значительной мере это связано с тем, что до сих пор не предложен соответствующий механизм (процесс) осуществления деятельности в сфере административной юстиции. Поэтому административному процессу должно быть возвращено его первоначальное содержание — порядок судебного разрешения дела о субъективном публичном праве, которое так определялось еще в "досоветской" науке виднейшими русскими административистами — А. И. Елистратовым, В. Л. Кобалевским, Н. М. Коркуновым, В. А. Рязановским и др.

Определение содержания административного процесса как порядка рассмотрения дела в суде, на наш взгляд, подтверждается и ст. 118 Конституции РФ, в которой говорится о четырех видах судопроизводства — конституционном, уголовном, гражданском и административном. Каждый вид судопроизводства реализуется посредством соответствующего процесса. И если говорить о развитости и функциональ-

ности гражданского и уголовного процессов вполне оправданно, а конституционный процесс сформировался и совершенствуется очень быстрыми темпами, то развитие, определение и законодательное оформление институтов административного процесса пока все еще находится в перспективе. И, следовательно, возможность отправления правосудия посредством административного судопроизводства в некоторой степени пока является фиктивным положением нормы Конституции.

В предлагаемой концепции мы обосновываем необходимость формирования административного процесса как самостоятельной отрасли российского права. Подтверждение этого положения содержится в ст. 72 Конституции РФ, определяющей самостоятельность административного и административно-процессуального законодательства. Содержание административного процесса должно быть связано с установлением и функционированием административной юстиции (системы административных судов), медленно, но постоянно развивающейся в России. Административный процесс необходимо формировать как отрасль судебного права, призванную охранять от нарушений общественные отношения, регулируемые административным правом.

Следует также отметить, что при определении административного процесса как формы правосудия по административным делам, актуален вопрос установления в административном праве места всего того массива процессуальной деятельности, которая при широком понимании административного процесса (как порядка осуществления деятельности органов исполнительной власти в сфере управления) включалась в его содержание. Отрицать процессуальный характер этой деятельности, а также ее связь с административным правом невозможно, поэтому надеемся, что дальнейшие исследования в данном направлении помогут создать наиболее совершенную концепцию, позволяющую определить место и выработать самостоятельную терминологию процессуальной деятельности в административном пра-

ве, при этом не умаляя как процессуальной, так и отраслевой независимости административного судебного процесса.

Вопросы административного процесса относятся к малоисследованным. Несмотря на то, что в разные исторические периоды о проблемах административного процесса в различном его понимании писали многие ученые, как форма правосудия он практически не рассматривался и не изучался; иная деятельность, составляющая широкое понимание содержания административного процесса, либо включалась в его предмет, либо нет, но ее самостоятельный анализ, в зависимости от групп отношений материальной части административного права, не проводился. Это вполне объяснимо, так как до принятия Конституции 1993 г. на законодательном уровне административное судопроизводство не выделялось, да и существующие в столь малом объеме элементы административной юстиции не позволяли говорить о *системе* административной юстиции в России.

Сложившееся в настоящее время понимание административного процесса весьма противоречиво. Наиболее часто в его содержание включают практически любые (все) виды процессуальной деятельности в административном праве, тем самым расширяя предмет административно-процессуального регулирования до необъятных размеров. Поэтому в предлагаемом исследовании административный процесс рассматривается не только как судебный процесс, судопроизводство, но и с точки зрения других, существующих в науке подходов к определению его содержания.

ГЛАВА I

НОВЫЕ ПОДХОДЫ К ПОНИМАНИЮ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

§ 1. РЕФОРМА СОВРЕМЕННОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

Принятие Конституции Российской Федерации 1993 г., которая провозгласила высшей ценностью человека, его права и свободы, закрепила обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, а также зафиксировала построение правового государства на основе принципа разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную и ряд других основополагающих установлений, обусловило необходимость реформирования всей правовой системы и изменения содержания многих отраслей российского права. В большей степени оно (реформирование) затронуло практически все институты административного права, регулирующего отношения, возникающие, развивающиеся и прекращающиеся в сфере государственного управления, отношения, складывающиеся в самой широкой по своему объему ветви власти — исполнительной власти.

Изменение административного законодательства в последние годы происходит бессистемно и противоречиво, что, на наш взгляд, обусловлено не только быстрыми темпами приведения административного законодательства в соответствие с Конституцией РФ, но и тем, что до сих пор четко не определен круг отношений, составляющих предмет административного права.

Известный русский административист А. Н. Одарченко считал, что общественные отношения, регулируемые данной отраслью права, настолько широки и разнообразны, что не поддаются учету¹. По мнению французского ученого Г. Брэбана, нет таких секторов общественной жизни, которые выпадали бы целиком из сферы административного контро-

¹ См.: Одарченко А. Н. Проблема систематики административного права // Право и жизнь. 1925. № 6. С. 48.

ля². Предмет современного административного права чрезвычайно объемлен, поэтому "трудно установить его границы"³. Американский административист Р. Ригерт определяет административное право "в широком смысле как право, регулирующее всю государственную деятельность за исключением законотворчества и правосудия"⁴.

В начале XX в. в России в научном обосновании административного права как самостоятельной отрасли сложилось два подхода. Представители одного из них считали, что наука административного права может быть определена как учение о правоотношениях в области государственного управления⁵ и что учение об управлении полностью заменило собой систему полицейского права, которое ассоциировалось у них с полицейским государством и его тотальным вмешательством в дела граждан. Представители другого подхода полагали, что замена понятия "полиция" понятием "администрация" или "государственное управление" неправильно и что при объективном подходе к данному вопросу следует признать полицию самостоятельной частью администрации, а полицейское право — частью административного⁶.

После Октябрьской революции административное право как отрасль правоведения и как учебную дисциплину неоднократно запрещали, поскольку считалось, что административное право (его отождествляли с полицейским) возможно только в буржуазном обществе, где существует противоречие между властью и населением и имеют место полицейские отношения. В ходе научной дискуссии 30—40-х гг., реанимировавшей административное право, из его предмета

² См.: Б р э б а н Г. Французское административное право. М., 1983. С. 22.

³ Г а р н е р Д. Великобритания: центральное и местное управление. М., 1984. С. 22.

⁴ R i e g e r t R. Das Amerikanische Administrative Law // Eine Darstellung für Deutsche Juristen. 1967. S. 12.

⁵ См.: Е л и с т р а т о в А. И. Основные начала административного права. М., 1914. С. 41; Б е л ь с к и й К. С. К вопросу о предмете административного права // Государство и право. 1997. № 11. С. 17.

⁶ См.: Б е л ь с к и й К. С. Указ. соч. С. 17.

изъяли полицейские отношения, возникающие преимущественно в сфере общественного порядка, и отношения в области административной юстиции, возникающие по жалобе гражданина в суд на незаконные действия должностного лица. Предполагалось, что в СССР нет пропасти между управляющими и управляемыми, должностными лицами и гражданами, поэтому предмет административного права был определен односторонне: как круг общественных отношений, ограниченный рамками одного вида государственной деятельности, а именно государственного управления⁷. "Реальный круг общественных отношений, регулируемых административным правом, не был четко очерчен ни советскими административистами, ни их предшественниками"⁸.

Для различных ученых, как зарубежных, так и российских, является решенным вопрос о предмете административного права в части регулирования исполнительной (в некоторых правовых системах — административной) деятельности уполномоченных государством субъектов — государственных органов, их должностных лиц и тех субъектов административного права, которым делегированы определенные полномочия по осуществлению властных форм государственного управления. Концепция, согласно которой предмет административно-правового регулирования монистичен и под ним понимаются общественные отношения исключительно в сфере государственного управления, возникла на рубеже XIX—XX вв. и претерпела со временем существенные изменения.

Разнообразие общественных отношений, составляющих предмет административного права, предопределило появление концепции, согласно которой административное право, в силу крайней разнородности своего предмета, "является не отраслью права, а неким конгломератом еще не оформившихся, "скрытых" правовых отраслей..."⁹. Эта точка зре-

⁷ См.: К о з л о в Ю. М. Предмет советского административного права. М., 1967. С. 5—6.

⁸ Б е л ь с к и й К. С. Указ. соч. С. 19.

⁹ С о л о в е й Ю. П. Российское полицейское право: история и современность // Государство и право. 1995. № 6. С. 81.

ния представляется достаточно интересной и обоснованной, и, думается, необходимы дальнейшие исследования в этом направлении.

В настоящее время круг общественных отношений, составляющих предмет административного права, определяется некоторыми учеными не как ограниченный сферой государственно-управленческих отношений, а охватывающий еще два вида общественных отношений — "полицейские" и отношения в области административной юстиции¹⁰. И государственно-управленческие, и полицейские правоотношения, и отношения в сфере административной юстиции нуждаются в реформировании их правового регулирования, приведении законодательства в соответствие с практикой и теоретическими разработками.

Утверждение, становление и развитие института административной юстиции в России, на наш взгляд, позволит в будущем говорить о возможности выделения правовых норм, регулирующих отношения в сфере административной юстиции, за границы отрасли административного права и формирования самостоятельной правовой отрасли.

Что касается административного процесса, то он, без сомнения, представляет вид судебного процесса, образуя вместе с гражданским и уголовным процессами единую систему судебного права. Так, еще в 1908 г. профессор Михайловский, рассмотрев черты сходства и различия уголовного, гражданского и административного процессов, считал, что кроме уголовного и гражданского в состав единой науки судебного права должен войти и административный процесс¹¹. Аналогичного мнения придерживался и В. А. Рязановский, посвятивший свою монографию "Единство процесса" обоснованию единой природы трех судебных процессов. Имея в виду названные судебные процессы, он писал: "...верховный постулат процесса один для всех видов последнего: раскрытие материальной истины, задача всякого процесса одна и та же: установить право, осуществить и охранить его, юри-

¹⁰ См.: Бельский К. С. Указ. соч. С. 14—21.

¹¹ См. об этом в кн.: Рязановский В. А. Единство процесса. М., 1996. С. 30.

дическая природа права на иск идентична, основные принципы судоустройства совпадают, равно как совпадают и основные принципы судопроизводства (принципы процесса), единая юридическая конструкция процесса применима ко всем видам последнего"¹². Данные выводы не только не утратили своей актуальности в настоящее время, но и приобрели особую значимость в силу современных конституционных установлений и развития теории права и законодательства России.

Управленческие и "полицейские" отношения регулируются материальными нормами административного права. Но любая материальная норма права может порождать определенные юридические последствия только в случае ее практической реализации. Реализацией норм материального права, "формой жизни закона" выступает процесс. В современной юридической науке общепризнанным является положение о том, что процессуальные нормы вне норм материальных не имеют смысла, они беспредметны. И только к началу 50-х гг. относится появление первых исследований о процессе и процессуальных нормах в непроцессуальных отраслях тогда еще советского права (А. Ф. Клейнман, С. С. Студеникин, Г. И. Петров и др.). Поддержали и развили эту концепцию, доказав, что помимо гражданского и уголовного процессов существуют и другие виды юридических процессов, ученые — в основном представители административно-правовой и государственно-правовой науки. Среди них Д. Н. Бахрах, И. А. Галаган, В. М. Горшенев, Е. В. Додин, А. И. Ким, Ю. М. Козлов, А. Е. Лунев, В. М. Манохин, В. С. Основин, И. Н. Пахомов, Н. Г. Салищева, В. Д. Сорокин, Б. Б. Хангельдыев, О. М. Якуба и многие другие.

Вопросы о процессуальных нормах, процессуальной деятельности и понятии административного процесса уже долгое время наиболее спорные и неоднозначные и по сей день недостаточно теоретически разработанные. Проблемы административного процесса в российской юридической науке до сих пор не разрешены.

Теоретики административного права и практические ра-

¹² Там же. С. 73.

ботники высказывали в свое время самые различные, во многом противоречивые суждения о сущности и значении административного процесса. Столь отличный подход к определению данного понятия, установлению его содержания и определению основных институтов обусловлен, на наш взгляд, тем, что до революции, а также в 20-е гг. в России административный процесс рассматривался по аналогии с гражданским и уголовным процессами как судебный процесс, задачей которого является установление и охрана субъективных публичных прав именно (только) в судебном порядке органами административной юстиции. Так, в монографии В. А. Рязановского обосновывается "единство процесса" — уголовного, гражданского и административного — и исследуется проблема концепции судебного права¹³. В то время в юридической литературе еще писали о необходимости развития административной юстиции в СССР. Одним из первых советских административистов проф. М. Д. Загряцковым был высказан целый ряд предложений об административном процессе. Ценными, сохранившими свое значение и в настоящее время, являются его предложения об установлении публичности рассмотрения административных споров, обязательности участия сторон при их рассмотрении и гарантировании сторонами возможности представления ими доказательств по делу¹⁴. Но исследовав право жалобы, он обратил внимание на вопросы, связанные с приемом, рассмотрением и разрешением жалоб, и включил данные отношения в предмет административного процесса.

С середины 20-х гг. отношение к проблеме административного процесса начинает изменяться. В юридической литературе стало утверждаться мнение, что институт административной юстиции органически чужд административному праву¹⁵, что он является буржуазным институтом, который в советском праве совершенно не применяется. С конца 20-х и до начала 60-х гг. считалось, как правило, само собой ра-

¹³ См.: Рязановский В. А. Единство процесса.

¹⁴ См.: Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве. М., 1925. С. 112—15.

¹⁵ См.: Носов Е. К вопросу о теории советской административной юстиции // Сов. право. 1925. № 4(16). С. 83.

зумеющимся, что в СССР административной юстиции вообще не может быть. В этот период постепенно сложилось иное, "широкое", понимание административного процесса, обусловленное необходимостью регламентации деятельности органов государственного управления, в котором нет места административной юстиции. И в 1949 г. С. С. Студеникин, давая понятие процесса, подчеркнул, что "исполнительно-распорядительная деятельность осуществляется на основе определенных процессуальных правил, совокупность которых и составляет административный процесс"¹⁶.

В 1957 г. Г. И. Петров поставил целый ряд проблем административного процесса и сформулировал вывод о том, что в административном процессе соотношение между процессуальными и материальными нормами такое же, как и в других отраслях права¹⁷. Он писал: "Административный процесс в широком смысле — это процесс исполнительной и распорядительной деятельности органов государственного управления. Административный процесс в узком смысле — это процесс деятельности органов государственного управления по рассмотрению индивидуальных административных дел, относящихся к их компетенции"¹⁸.

Понятие административного процесса в широком смысле как порядка правоприменительной деятельности органов государственного управления сформулировал А. Е. Лунев¹⁹. Такое широкое понимание административного процесса обусловлено, на наш взгляд, утверждением, что назначение любой процессуальной отрасли — обеспечить реализацию правовых норм материальных отраслей, и главным образом своей одноименной материальной отрасли²⁰. Иными

¹⁶ Студеникин С. С. Социалистическая система государственного управления и вопросы о предмете советского административного права // Вопросы советского административного права. М., 1949. С. 44.

¹⁷ См.: Петров Г. И. Место административного права в системе советского права // Сов. государство и право. 1975. № 1. С. 28—35.

¹⁸ Петров Г. И. О кодификации советского административного права // Сов. государство и право. 1962. № 5. С. 80.

¹⁹ См.: Лунев А. Е. Вопросы административного процесса // Правоведение. 1962. № 2. С. 43—51.

²⁰ См.: Алексеев С. С. Общие теоретические проблемы системы советского права. М., 1961.

словами, назначением административного процесса в широком понимании является реализация материальных административно-правовых норм.

С начала 60-х гг. в связи с изменениями общественной жизни и законодательства, расширением судебной юрисдикции по делам, возникающим из административно-правовых споров, появлением определенных элементов административной юстиции, началась дискуссия о содержании административного процесса, в объективном существовании которого к тому времени уже никто не сомневался.

Изменить сложившийся широкий подход к понятию административного процесса оказалось довольно сложно, поскольку понятие "административный процесс", ранее использовавшееся только для обозначения порядка деятельности органов административной юстиции, ввиду отсутствия таких заполнилось иным содержанием.

В результате этой дискуссии сложились, до сих пор существуют и имеют своих сторонников несколько основных подходов к определению понятия административного процесса: административный процесс рассматривается в широком (В. Д. Сорокин, А. П. Корнев, Ю. М. Козлов, Д. Н. Бахрах и др.) и более узких (Н. Г. Салищева, М. Я. Масленников, А. А. Демин и др.) смыслах. В широком смысле под административным процессом понимают процессуальную деятельность в сфере управления, в сфере функционирования исполнительной власти. В более узких смыслах к административному процессу относят регламентированную законом деятельность по рассмотрению административных споров, а также, по мнению некоторых ученых, деятельность по применению мер административного принуждения.

Принятие Конституции РФ 1993 г., которая в качестве одной из форм осуществления судебной власти установила административное судопроизводство (п. 2 ст. 18) и в то же время отнесла административно-процессуальное законодательство в совместное ведение РФ и субъектов РФ (ст. 72), послужило толчком для продолжения научной дискуссии об административном процессе. Действующая Конституция не только не помогла преодолеть разногласия при определе-

нии содержания административного процесса, но и еще более осложнила ход выработки единого понятийного аппарата. Конституция РФ определяет административное судопроизводство как форму осуществления судебной власти. Относя уголовно-процессуальное, гражданско-процессуальное и даже арбитражно-процессуальное законодательство (арбитражный процесс обоснованно рассматривается многими учеными как часть гражданского процесса²¹) исключительно к ведению Российской Федерации, Конституция, исходя из сложившегося традиционного соотношения названий материальных и процессуальных отраслей, относит административное и административно-процессуальное законодательство к совместному ведению РФ и ее субъектов, тем самым усложняя определение содержания административно-процессуального права. Конституция, на наш взгляд, не отождествляет административное судопроизводство с административным процессом, относя его, наряду с конституционным, уголовным и гражданским, к ведению РФ. Это подтверждается п. "г" ст. 71 Конституции, закрепляющим в ведении РФ установление системы органов судебной власти, порядка их организации и деятельности, а также ст. 3 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации"²², которая определяет, что единство судебной системы Российской Федерации обеспечивается в том числе путем соблюдения всеми федеральными судами и мировыми судьями установленных федеральными законами правил судопроизводства.

Не отождествляет административный процесс с административным судопроизводством и Ю. А. Тихомиров, считая административное судопроизводство лишь частью административного процесса: "Почти все ученые сходились на том, что ключевым является понятие административного процесса как специфического юрисдикционного процесса в сфере управления. Устойчивость такого подхода дополняется в последние годы его более широким пониманием как разновид-

²¹ См.: Гражданский процесс: Учебник / Под ред. В. А. Мусина, Н. А. Чеченой, Д. М. Чечота. М., 1998. С. 396.

²² См.: СЗ РФ. 1997. № 1. С. 13—23.

ности управленческого процесса"²³. Например, Д. Н. Бахрах пишет об административном процессе: "...он должен рассматриваться как часть управленческого процесса, как форма не всей, а только властной управленческой деятельности"²⁴. Но, как обоснованно отмечает Ю. А. Тихомиров, далеко не все можно признать удачным в таких решениях. Характеризуя подход одной группы административистов к пониманию административного процесса в широком смысле, рассматривая такие элементы процесса, как подготовка правовых актов управления, регламентирование, разрешительное производство и т.д., автор делает вывод о том, что "это скорее административно-процедурная деятельность..."²⁵

Говоря о специальном административном процессе, называя его признаки²⁶, Ю. А. Тихомиров так и не дал четкого определения административного процесса. Наиболее точное представление автора об административном процессе, как справедливо заметил в своей рецензии И. Л. Бачило²⁷, можно получить из предлагаемой им системы административно-процессуального законодательства. По мнению Ю. А. Тихомирова, она включает:

1. Основы административно-процессуального законодательства.
2. Закон о порядке обращения граждан, рассмотрении их заявлений и жалоб в органах исполнительной власти.
3. Закон о предоставлении информации гражданам органами исполнительной власти.
4. Закон о порядке рассмотрения споров о компетенции органов исполнительной власти.
5. Обновленный КоАП в части установления на феде-

²³ Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 729.

²⁴ Бахрах Д. Н. Форма государственного управления // Сов. государство и право. 1983. № 4. С. 23.

²⁵ Тихомиров Ю. А. Указ. соч. С. 729.

²⁶ См.: Там же. С. 739.

²⁷ См.: Бачило И. Л. [Рецензия] // Государство и право. 1998. № 5. С. 114. — Рец. на кн.: Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. М., 1998. — 795 с. // Государство и право. 1998. № 5. С. 114.

ральном уровне принципов единообразного рассмотрения административных правонарушений.

6. Основы административного судопроизводства и в качестве их производной составной части Кодекс административного судопроизводства.

7. Федеральный закон об органах административной юстиции РФ²⁸.

Считая административный процесс разновидностью управленческого, Ю. А. Тихомиров определяет предмет административного процесса как отношения по поводу рассмотрения дел об административных правонарушениях, отношения в области административной юстиции, отношения по поводу предоставления информации, а также ряд других отношений.

Конкретизируя (распределяя по группам) отношения, составляющие предмет административного права, Ю. А. Тихомиров выделяет следующие виды административного процесса:

- а) административно-иерархический процесс, когда дела рассматриваются в порядке подчиненности в упрощенном порядке внутри учреждения или системы управления;
- б) административный процесс, осуществляемый специально уполномоченными или образованными органами (административными комиссиями и т.п.);
- в) смешанный административный процесс, когда его элементы как бы входят в рамки другого процесса (бюджетного, налогового и т.д.);
- г) иерархически-судебный административный процесс, где существуют две инстанции различного рода. Здесь подробно определены стадии и процедуры;
- д) административно-юрисдикционный процесс, где установленные правила административного судопроизводства применяются специальными органами административной юстиции. Здесь тщательно урегулированы все стадии и процессуальные действия, совершаемые сторонами и участни-

²⁸ См.: Тихомиров Ю. А. Указ. соч. С. 736.

ками процесса, последовательность их совершения и строгая фиксация²⁹.

С предложенной классификацией, на наш взгляд, нельзя согласиться по целому ряду моментов. Во-первых, автор не указал критерии разграничения и выделения этих видов административного процесса, что обусловило совмещение в рамках одного понятия (административный процесс) различных и по содержанию, и по предмету, и по способу правового регулирования процессуальных институтов. Единственное, что объединяет указанные процессуальные действия, — это то, что они реализуют отношения в сфере публичного управления. Во-вторых, все эти процессуальные действия — совершаются различным кругом субъектов, имеющим различия как в правовом административном, так и административно-процессуальном статусе. В-третьих, кодификация норм административного процесса при таком подходе является крайне затруднительной, ибо потребуются объединение огромного количества правовых актов и принятие нескольких кодексов или иных кодификационных актов, которые все должны будут регулировать именно административный процесс. В-четвертых, особенное несогласие вызывает изъятие из понятия "процесс" таких управленческих процедур, как подготовка правовых актов управления, разрешительное производство и др.

В российской правовой системе наряду с традиционным юрисдикционным пониманием юридического процесса (как порядка рассмотрения дел в суде, судопроизводства) объективно уже сложилась и существует другая группа юридических процессов, имеющих свою яркую специфику, — позитивные юридические процессы, целью которых не является применение юридической ответственности к правонарушителю и восстановление нарушенного права. К последним можно отнести управленческий, конституционный, законотворческий, бюджетный³⁰ и т.д. Так, в монографии по теории

²⁹ См.: Тихомиров Ю. А. Указ. соч. С. 739—740.

³⁰ См., например: СЗ РФ. 1998. № 31.

юридического процесса под ред. В. М. Горшенева³¹ исследуются общие вопросы процедур как юрисдикционной, так и неюрисдикционной, позитивной процессуальной деятельности и отмечается, что "трудно понять и тем более согласиться с такими мнениями в советской юридической науке и отчасти практике, в которых недостаточно определено обосновывается необходимость всемерного совершенствования процедуры в регулятивной, неюрисдикционной сфере правового регулирования"³². В последнее время позитивные юридические процессы получили такое развитие, что их существование уже не является предметом обсуждения, но остается не полностью выясненным ряд вопросов об их содержании, месте в системе правовых отраслей, области правового регулирования и др.

В современной научной литературе можно встретить различные концепции административного процесса: 1) как уже отмечалось выше, существует ряд теорий о содержании административного процесса (широкая и более узкие трактовки); 2) предлагаются различные классификации и выделяются разновидности административного процесса; 3) не разрешен вопрос о месте административного процесса — является ли он составной частью административного права, его институтом; выступает ли подотраслью административного права; должен ли административный процесс выделяться в самостоятельную отрасль российского законодательства в соответствии с Конституцией РФ и др.

На наш взгляд, пройденные этапы развития административного права и административного процесса, изменения структуры власти, произошедшие в настоящий период, диктуют острую необходимость переосмысления всей процессуальной деятельности в административном праве. На 22-м Международном конгрессе административных наук, состоявшемся в июле 1992 г. в Вене, где приняли участие 600 че-

³¹ См.: Теория юридического процесса / Под общ. ред. В. М. Горшенева. Харьков, 1985.

³² Там же. С. 3.

людей из 75 стран мира, подчеркивалась необходимость комплексных реформ системы управления и при этом сложность достижения административной эффективности. Обсуждалась неприемлемость простого заимствования моделей западных стран ("догнать Запад") и ориентация на выработку собственных правовых механизмов административного регулирования³³. Все эти вопросы, к сожалению, до сих пор не утратили своей актуальности.

Каждая концепция процессуальной деятельности в административном праве или административном процессе, предлагаемая в какие-либо исторические периоды, имеет свою научную ценность. Нет "правильных" или "неправильных" представлений об административном процессе, есть соответствующие и не соответствующие современным реалиям жизни, развитию законодательства, дальнейшим перспективам, есть интересные предложения и спорные вопросы, направленные на выяснение истины в ходе научной дискуссии.

Административная процессуальная деятельность не является в "чистом" виде ни позитивным процессом, ни юрисдикционным — и в этом состоит ее специфика. Каждой группе отношений, составляющих предмет административного права, соответствует как бы свой "специальный" вид процесса, что мы и постараемся раскрыть и обосновать в данной работе.

Исходя из анализа исследований как прошлых лет, так и современных, на наш взгляд, возможно говорить о *трех видах процессуальной деятельности* (трех видах процесса) — управленческом, административно-юрисдикционном и административном процессах. По своей сути, первые два процесса "обслуживают" основные группы отношений, регулируемых материальным административным правом, — управленческие и юрисдикционные (полицейские), а административный процесс, выступая средством судебной защиты нарушенного публичного права в сфере управленческих и по-

³³ 22-й Международный конгресс административных наук // Государство и право. 1993. № 1. С. 135—138.

лицейских отношений, представляет собой часть административной юстиции. Ни один из этих процессов не является определяющим по отношению к другим, они не соотносятся как общее и частное, а выступают в определенной степени не зависимыми по отношению друг к другу: управленческий и административно-юрисдикционный процессы — это институты (подотрасли) административного права, а административный процесс должен стать отраслью российского права.

Полагаем, что названные группы материальных административных отношений уже вполне оправданно выделять в подотрасли административного права. И можно сделать вывод, что управленческие административные правоотношения составляют такую подотрасль административного права, как управленческое право³⁴, полицейские отношения — полицейское право³⁵, а формирующиеся и развивающиеся отношения в области разрешения административных споров о публичном праве представляют административную юстицию³⁶. Соответственно, можно говорить о таких процессуальных "частях" этих подотраслей, как управленческий процесс и административно-юрисдикционный процесс, а

³⁴ Например, К. С. Бельский пишет: "...в целом государственное управление знаменует собой проявление множества управленческих связей и отношений, которые складываются во всех ветвях государственной власти (законодательство, управление, правосудие, прокуратура). Они образуют один вид общественных отношений — государственно-управленческие, регулируемые административно-правовыми нормами, которые в целом составляют важную подотрасль административного права — управленческое право". (Бельский К. С. К вопросу о предмете административного права. С. 19).

³⁵ По В. М. Гессену, "нормы, регулирующие осуществление принудительной власти, являются нормами полицейского права в собственном смысле этого слова" (Гессен В. М. Лекции по полицейскому праву. СПб., 1907—1908. С. 48), а "полицейское право правового государства — это наука о нормах, регулирующих применение государственной принудительной власти" (Он же. Из лекций по полицейскому праву, читанных в 1901—1902 учебном году в Александровской военно-юридической академии. СПб., 1902. С. 13).

³⁶ Так, уже в 1973 г. Д. М. Чечот писал: "Действительно, в СССР не сложилось административной юстиции по французскому, немецкому или английскому образцу, но это совсем не значит, что сам по себе институт административной юстиции у нас отсутствовал..." (Чечот Д. М. Административная юстиция. Л., 1973. С. 26—27).

также определять административный процесс как формирующуюся отрасль права (административная юстиция).

Задачей данного исследования является обоснование необходимости разграничения этих видов юридического процесса, определение их основных институтов и характерных особенностей. Кроме того, нельзя не отметить, что развитие законодательства идет столь активно, что со временем может возникнуть вопрос о выделении этих процессов в процессуальные отрасли российского права и законодательства.

Выделяя в административном праве такие группы материальных правоотношений, как управленческие и юрисдикционные (полицейские), а также характеризуя эти подотрасли как материальные, которые "обслуживаются" соответствующими процессуальными подотраслями (отраслями), следует сказать об определенной условности деления отраслей российского права на материальные и процессуальные. "Понятие "материальной отрасли права" в системе права вообще не упоминается. О материальном праве, материальной норме, материальном правоотношении говорят только тогда, когда переходят к гражданскому или уголовному процессу, когда надо отделить и не смешивать их с процессуальным правом, процессуальной нормой, процессуальным правоотношением. Гражданское право само по себе никто не называет "материальным", так же, как не называют "материальным" само по себе... трудовое, земельное и другие отрасли права. Такого наименования нет ни в одной из существующих изложений системы нашего права; нет его и в заглавиях учебников по соответствующим отраслям права; его нет и в законодательных актах. Необходимость в дополнительном эпитете "материальное" появляется только при обращении к процессу"³⁷.

Определение юридического процесса (разновидности социального процесса) как нормативно установленной формы упорядочивания юридической деятельности (действий) и правовых документов (актов), которая включает в себя су-

³⁷ Шакарян М. С., Сергун А. К. К вопросу о теории так называемой "юридической процессуальной формы" // Проблемы соотношения материального и процессуального права. М., 1980. С. 64.

дебные процессы (судопроизводства) и правовые процедуры³⁸, представляется нам наиболее логичным и обоснованным. Данное определение позволяет "безболезненно" расчленить и такую, безусловно, обладающую определенными достоинствами правовую конструкцию, как административный процесс в его широком понимании, при этом не лишив никакие процессуальные действия своей целостности (в зависимости от предмета их правового регулирования), комплексности (каждый вид процесса в административном праве — сложный процесс, состоящий из совокупности производств и процедур) и правовой самостоятельности (массив правовых актов, регулирующих отношения в каждом из видов процесса, вполне может или сможет составить в будущем самостоятельные отрасли российского права).

Определив основные составляющие юридического процесса как судебный процесс и правовые процедуры, аргументируем положение о том, что и виды процессуальной деятельности в административном праве, и собственно административный процесс, независимо от специфики правового регулирования, обоснованно относятся к юридическому процессу, представляя достаточно автономные по отношению друг к другу виды юридических процессов.

Возможность и практическая необходимость разграничения этих процессов и определения их как самостоятельных видов юридического процесса продиктована не только реформированием административного права, но и разработками общей теории юридического процесса. Характеризуя каждый вид процесса в административном праве, необходимо рассмотреть вопросы о субъектах процессуальной деятельности, принципах процесса, его стадиях и структуре. И для того чтобы в каждом разделе не повторять общие для исследуемых процессов положения теории юридического процесса, дадим краткую характеристику этих базовых категорий, являющихся основой любого вида юридического процесса.

Структура юридического процесса, а следовательно, и

³⁸ См.: П а н о в а И. В. Юридический процесс. Саратов, 1998. С. 22.

анализируемых нами процессов, до сих пор не имеет своего однозначного определения. Наиболее часто в самом общем виде ее определяют как совокупность производств и (или) процедур.

В науке даются различные формулировки правовой процедуры, но так как данный вопрос не является темой настоящего исследования, остановимся на том определении, которое представляется наиболее правильным: "Процедура как общесоциальное явление являет собой систему, которая: а) ориентирована на достижение конкретного социального результата; б) состоит из последовательно сменяющих друг друга актов поведения и как деятельность внутренне структурирована целесообразными общественными отношениями; в) урегулирована социальными нормами как нормативная модель или определена в договоре как порядок реализации конкретного отношения; г) иерархически построена; д) постоянно находится в динамике, развитии; е) имеет служебный характер: выступает средством реализации основного, главного для нее общественного отношения. Правовая процедура обладает всеми названными признаками, а ее особенность состоит в том, что она действует в правовой среде..."³⁹ Правовая процедура — это урегулированный законодательством порядок совершения определенного действия, направленного на достижение конкретного правового результата. Совокупность последовательных однопорядковых процедур представляет собой процесс.

Правовую процедуру предлагается подразделить на два вида: материальную и процессуальную⁴⁰. При этом к процессуальной процедуре относится деятельность юрисдикционного, внесудебного характера по реализации санкций и защите охранительного правоотношения с применением мер государственного принуждения⁴¹. Примером совокупности

³⁹ Протасов В. Н. Модель надлежащей правовой процедуры: теоретические основы и главные параметры // Сов. государство и право. 1990. № 7. С. 15—16.

⁴⁰ См.: Панова И. В. Указ. соч. С. 23; Протасов В. Н. Указ. соч. С. 14—23.

⁴¹ См.: Панова И. В. Указ. соч. С. 23.

таких процессуальных процедур может служить административно-юрисдикционный процесс, в котором:

— в подавляющем большинстве случаев административно-юрисдикционную деятельность осуществляют несудебные государственные органы, наделенные соответствующими властными полномочиями (административные комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних, органы внутренних дел, таможенные органы, органы пограничной службы, государственная инспекция труда и др.⁴²), а в определенных законом случаях — мировые судьи⁴³;

— перечисленные уполномоченные субъекты реализуют санкции, предусмотренные КоАП РСФСР и другими нормативными актами, например Законом РФ "Об административной ответственности предприятий, учреждений, организаций и объединений за правонарушения в области строительства"⁴⁴;

— эти субъекты реализуют основные задачи административно-юрисдикционного процесса — охрану общественного строя, прав, свобод и законных интересов, предупреждение правонарушений и т.д., т.е. защищают охранительное правоотношение;

— для выполнения своих функций и задач субъекты административно-юрисдикционного процесса применяют меры государственного принуждения (предупредительные, пресекательные, административно-восстановительные и меры административного взыскания).

Единственное, что, на наш взгляд, является спорным в приведенном определении правовой процессуальной процедуры, это признак *обязательности* реализации санкций. В общей теории права под санкцией понимается мера юридической ответственности за правонарушение, предусмотренное в диспозиции нормы права. В то же время не вся деятельность юрисдикционного, внесудебного характера,

⁴² См.: Комментарий к Кодексу РСФСР об административных правонарушениях / Под ред. Н. И. Веремеенко, Н. Г. Салищевой, М. С. Студеникиной. М., 1997. С. 578—661.

⁴³ См.: СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6270.

⁴⁴ См.: Ведомости РФ. 1993. № 2. Ст. 58.

направленная на защиту охранительных правоотношений и осуществляемая с применением мер государственного принуждения соответствующими уполномоченными субъектами, обязательно реализует санкции. Но эта деятельность, сопряженная с государственным принуждением, обязательно осуществляется в установленном порядке, т.е. некой процессуальной форме, например применение административно-пресекательных мер государственного принуждения⁴⁵. Если обсуждаемый признак считать решающим при определении процессуальной процедуры, то значительный пласт процессуальных по своей сути действий остается в теории юридического процесса не определенным. При этом в необходимости процессуальной ориентации при совершении такого рода действий сомневаться не приходится, тем более при построении правового государства, когда принцип правовой защищенности всех субъектов социального общения от произвольных решений кого бы то ни было и принцип взаимной ответственности государства и личности⁴⁶ приобретают реальное значение.

Поэтому мы полностью разделяем приведенное выше определение процессуальной процедуры, за исключением указанного момента, о котором, думается, было бы целесообразно говорить не как об обязательном признаке, а как о *возможном*, т.е. процессуальная процедура — это деятельность юрисдикционного, внесудебного характера по защите правоохранительного отношения, осуществляемая с применением мер государственного принуждения и связанная с возможностью реализации предусмотренных правовыми нормами санкций.

"Материальная процедура, как разновидность юридической процедуры, является такой правовой формой, при которой реализуются диспозиции и гипотезы нормы, но не санкции. То есть осуществляется нормальный (позитивный, не

⁴⁵ О видах мер административного принуждения говорят именно как о процессуальной деятельности. (См., например: Б а х р а Д. Н. Административно-процессуальное принуждение // Правоведение. 1989. № 4. С. 59—64).

⁴⁶ См.: Общая теория права и государства / Под ред. В. В. Лазарева. М., 1994. С. 295.

принудительный) порядок применения права или нормотворчества (порядок создания правовых норм). Нормы материальной процедуры имеются почти во всех отраслях права, за исключением процессуальных отраслей права и уголовного права, так как последнее целиком имеет охранительный характер и только охранительные нормы (нормы-запреты)"⁴⁷. Соглашаясь в целом с таким определением материальной процедуры, отметим лишь то, что отграничивающим материальную процедуру от процессуальной должна быть не реализация санкции (о чем уже говорилось выше), а применение мер государственного принуждения, обязательного для процессуальной процедуры.

Другой вид процесса в административном праве — управленческий процесс — состоит из совокупности именно материальных процедур. При осуществлении этой разновидности юридического процесса государство, в целях упорядочения общественной жизни, установления четких организационных начал управления обществом, передает решение определенных вопросов в компетенцию законодательно установленных органов. В данном случае правоотношение, с учетом его сложности и важности с точки зрения решения задач государственного управления, может и должно быть создано лишь по решению органа, наделенного соответствующими полномочиями (принятие правового акта управления, заключение административного договора, совершение юридически значимых действий), либо правоотношение должно пройти контроль со стороны государства в лице его властных органов (полномочия вышестоящих государственных органов или их должностных лиц по рассмотрению жалоб граждан на действия и решения государственных органов или должностных лиц, ущемляющие их права, свободу и законные интересы, — административное обжалование).

Говоря о юридических процедурах, мы бы хотели затронуть еще один вопрос. Несмотря на то, что при конкретизации вида юридической процедуры слова "материальная" и

⁴⁷ П а н о в а И. В. Указ. соч. С. 23.

"процессуальная" употребляются многими авторами, думается, их смысловая связанность недостаточно обоснованна. Обратимся к первоначальному толкованию понятий "процедура", "процессуальный", "материальный".

В Советском Энциклопедическом Словаре даются следующие понятия: "процесс (от лат. processus — продвижение), ... 2) совокупность последовательных действий для достижения какого-либо результата..."⁴⁸ и "процедура (франц. procedure, от лат. procedo — продвигаюсь), 1) установленный порядок ведения, рассмотрения какого-либо дела..."⁴⁹

Как видно, "процесс" и "процедура" — это понятия, которые тесно взаимосвязаны и нередко определяются друг через друга. "...термины "процедура" и "процесс" — отражают довольно близкие понятия... слова "процесс" и "процедура" латинского происхождения: первое из них буквально означает "продвижение", а второе — "продвигаться". Таким образом, это явления с однородным в принципе содержанием", которая развертывается в виде последовательных, регламентированных, друг с другом связанных и определенных правом действий⁵¹. В. О. Лучин пишет: "... "процесс" практически равнозначен "процедуре", между ними невозможно провести какую-нибудь разделительную грань"⁵².

Мы поддерживаем приведенные точки зрения и считаем, что сочетание слов "процессуальный" и "процедура" для определения одного и того же правового явления нелогично. Вполне возможно найти более приемлемую конструкцию, отражающую сущность "процессуальной процедуры". Например, можно предложить заменить "процессуальные проце-

⁴⁸ Советский Энциклопедический Словарь. М., 1988. С. 1075.

⁴⁹ Там же. С. 1075.

⁵⁰ Процессуальные нормы и отношения в советском праве (в непроцессуальных отраслях). Воронеж, 1985. С. 13.

⁵¹ См.: Советский уголовно-процессуальный закон и проблемы его эффективности / Под ред. В. М. Савицкого. М., 1979. С. 48.

⁵² Лучин В. О. Процессуальные нормы в советском государственном праве. М., 1976. С. 25.

дуры" на "юрисдикционные процедуры", можно конкретизировать: "несудебные юрисдикционные процедуры" — содержание данной правовой категории несколько не изменится, но тавтология в названии будет устранена.

То же самое можно сказать и о названии другого вида юридических процедур — "материальные процедуры". В данном случае наблюдается соединение настолько разнородных понятий, что представить сразу, о чем же идет речь или что может выражать данное обозначение, на наш взгляд, весьма затруднительно. Цель и смысловая нагрузка первого слова — выразить и подчеркнуть некоторую статичность права, что не свойственно второму компоненту этого словосочетания. Если оттолкнуться от имеющегося тождества понятий и слов "процесс" и "процедура", то путем замещения можно получить просто абсурдную формулировку — "материальный процесс"! Поэтому название и второй разновидности юридических процедур логичнее было бы изменить. Можно предложить использовать для определения данного вида процедур, например, название "*позитивные процедуры*" или "*управленческие процедуры*". Тогда структура юридического процесса будет определяться следующим образом: *юридический процесс включает в себя судебные процессы (в том числе административный процесс) и несудебные процессы, состоящие из совокупности последовательных однопорядковых процедур: несудебных юрисдикционных процедур (административно-юрисдикционный процесс) и позитивных, управленческих процедур (управленческий процесс)*.

Вопрос о структуре юридического процесса традиционно связывается с понятием производства. Процесс при этом рассматривается как совокупность производств, существующих в рамках каждого вида процесса. Так, гражданский процесс состоит из искового производства, производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений, особого производства и т.п.

Вопрос о соотношении производства и процесса является предметом самостоятельной дискуссии. В юридической литературе высказывалось мнение о том, что администра-

тивное производство — понятие более широкое, чем административный процесс. В этой концепции под административным производством понимают все стороны деятельности государственного аппарата, начиная с подготовки и издания актов управления и кончая материально-техническими и организационными действиями. Оно опосредует применение норм административного права, охватывает широкий круг общественных отношений в области государственного управления и по своему содержанию может быть разделено на несколько различных видов.

Так, Н. Г. Салищева различает административное производство как процесс применения административно-правовых норм, как процесс деятельности исполнительных и распорядительных органов и административный процесс — как деятельность по разрешению споров и применению мер принуждения⁵³. Поддерживает данную точку зрения и А. А. Демин: "Обычно утверждают, что процесс и производство соотносятся как общее и особенное. В правоведении процессом можно называть лишь ту процедуру, которая применяется при разрешении спора о праве..."⁵⁴. Аналогичного взгляда придерживается М. И. Пискотин, полагающий, что административный процесс есть там, где спор идет о праве административном. Если речь просто о порядке деятельности административного органа, то имеет место административное производство⁵⁵.

Существует иная точка зрения, характерная для сторонников широкого понимания административного процесса. "Производство — часть процесса, процесс есть совокупность производств", — пишет В. Д. Сорокин⁵⁶. Так же считает и

⁵³ См.: С а л и щ е в а Н. Г. Административный процесс в СССР. М., 1964. С. 8.

⁵⁴ Д е м и н А. А. Теория административного процесса: соотношение материального и процессуального права // Юридический процесс: Реформа процедур управления, законодательной деятельности и судебной власти. Воронеж, 1996. С. 94—113. (Правовая наука и реформа юридического образования. Вып. 6).

⁵⁵ См.: П и с к о т и н М. И. [Выступление]: Обсуждение проблем административного процесса в СССР // Сов. государство и право. 1963. № 1. С. 131.

⁵⁶ С о р о к и н В. Д. Проблемы административного процесса. М., 1968. С. 120.

М. Я. Масленников⁵⁷. Большинство ученых рассматривают процесс как более широкое понятие, считая, что процесс и производство соотносятся как общее и особенное. "Если процесс — понятие более широкое, охватывающее определенные разновидности управленческой деятельности, то производство — это деятельность, связанная с разрешением определенной, сравнительно узкой группы однородных дел"⁵⁸. Так, Д. Н. Бахрах говорит о том, что, конкретизируя содержание решаемых исполнительской властью дел, учитывая субъект деятельности, разновидности административного процесса можно разбить на более мелкие части — производства. "Процесс — это система производств, подобно тому, как аппарат — система органов"⁵⁹.

И тот и другой подходы к определению соотношения процесса и производства имеют положительные и отрицательные моменты. Безусловно, административный процесс при его толковании как вида судопроизводства (административная юстиция) не может включить в себя никакие иные виды производств, носящих как позитивный управленческий характер (управленческий процесс), так и юрисдикционный (административно-юрисдикционный процесс). В то же время говорить о том, что огромный массив управленческих процедур не может входить в понятие процесса только потому, что в "правоведении процессом можно называть лишь ту процедуру, которая применяется при разрешении спора о праве", вряд ли оправданно. Нецелесообразно и расширять до необъятных размеров понятие административного процесса (как предлагают сторонники широкой концепции), так как объединять в одном понятии виды процессуальной деятельности, столь различные по всем своим основным характеристикам, просто нелогично.

На наш взгляд, *юридический процесс состоит из процедур и производств*. Процедура — основа, первичный эле-

⁵⁷ См.: М а с л е н н и к о в М. Я. Административно-юрисдикционный процесс. Воронеж, 1990. С. 13.

⁵⁸ С о р о к и н В. Д. Административно-процессуальное право. М., 1972. С. 120—121.

⁵⁹ Б а х р а х Д. Н. Административное право. М., 1993. С. 128—129.

мент процесса. Но для разрешения определенных процессуальных задач требуется последовательное совершение целого ряда однопорядковых процедур. Лишь в такой системной совокупности процедуры не только разрешают свои узкоправовые задачи, но и выступают средством достижения основных целей, стоящих перед каждым конкретным видом юридического процесса. Подобная систематизированная последовательность процедур представляет собой производство. Таким образом, каждое производство, как более широкое по отношению к процедуре понятие, состоит из совокупности последовательных процедур.

Отсюда можно сделать вывод: 1) процедура — первичный элемент процесса, 2) совокупности некоторых однопорядковых процедур образуют производства, 3) *процесс есть совокупность самостоятельных отдельных правовых процедур и процедур, образующих в совокупности производства*. Так, в структуру управленческого процесса входят самостоятельные процедуры по совершению юридически значимых действий. Наряду с ними составной частью этого процесса является, например, производство по принятию правовых актов управления, представляющее собой совокупность процедур.

Подытоживая все вышеизложенное, отметим уникальность процессуальной деятельности в административном праве, которая, по нашему мнению, должна образовывать два вида процесса, существующие в рамках административного права: управленческий процесс и административно-юрисдикционный процесс. Административный же процесс должен стать самостоятельной отраслью права, входящей в содержание административной юстиции. Управленческий и административно-юрисдикционный процессы имеют все предпосылки для формирования в самостоятельные, обособленные, имеющие свой предмет правового регулирования, цели и специфику подотрасли административного права. Что касается административного процесса, то его конституционное закрепление и определение в качестве самостоятельной отрасли российской правовой системы, а также развитие теории и законодательства позволят в скором

времени реально считать его самостоятельной правовой отраслью.

В целях обоснования проводимого нами разграничения видов процессов в административном праве остановимся на их краткой характеристике. Для того чтобы при описании каждого вида не повторять понятия общих для них категорий, выработанных теорией права, рассмотрим некоторые общетеоретические для юридического процесса положения, а именно: субъекты, принципы, стадии юридического процесса.

В теории права под *субъектами* права (в том числе и его процессуальной части) понимаются лица или организации, за которыми законом признано особое юридическое свойство (качество) правосубъектности, дающее возможность участвовать в различных правоотношениях с другими лицами и организациями⁶⁰. Виды субъектов права различаются для правоотношений в сфере частного права и в сфере публичного права. Охарактеризуем только категорию субъектов публичного права, так как исследуемые виды процессов "обслуживают" публичную материальную отрасль права и, следовательно, входят в понятие публичных правовых отраслей. Необходимо подчеркнуть законодательно установленное неравное положение субъектов публичного права — подчинение одной стороны публичного правоотношения другой стороне.

В области публичного права органы государства выступают как самостоятельные субъекты, обладающие полномочиями по осуществлению властных функций законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. Правовой статус государственного органа очерчивается его компетенцией. Только прямо указанные в законе полномочия (властные права и обязанности) составляют его правовой статус. Выход государственного органа за пределы своих полномочий, так же, как и неосуществление их в надлежа-

⁶⁰ См.: Теория государства и права / Под ред. М. Н. Марченко. М., 1996. С. 392.

щих случаях, является неправомерным, незаконным действием (бездействием)⁶¹.

Должностные лица органов управления, судьи и судебные приставы-исполнители также наделяются законом определенным правовым статусом в рамках своей компетенции и обязаны действовать в его пределах. В этих пределах решения и действия органов государства и должностных лиц обязательны для всех других субъектов права, которые должны выполнять предписания органа и должностного лица.

Другая, не наделенная властными полномочиями сторона публичных правоотношений, так же, как и в частных правоотношениях, представлена физическими и юридическими лицами, иными организациями.

К физическим лицам относятся все граждане РФ, а также иностранные граждане и лица без гражданства. "Иными словами, это все люди, за которыми признано качество правоспособности и дееспособности"⁶².

Юридическими лицами являются все предприятия и их объединения, а также учреждения и общественные объединения (в том числе — религиозные) независимо от формы собственности или иной формы имущественной правоспособности. Для признания организации или учреждения юридическим лицом требуется его регистрация в государственных органах (в рамках управленческого процесса).

Говоря об общности процессуальной деятельности, независимо от вида юридического процесса, следует обратить внимание на *принципы* осуществления данной деятельности. Так как юридический процесс и отдельные виды процессов соотносятся как общее и частное, можно сделать вывод, что всем видам процессов присущи общие, базовые принципы юридического процесса, но вместе с тем каждый процесс обладает совокупностью своих, характерных именно для него, отражающих именно его специфику принципов.

Принципы, действующие в юридическом процессе, — это совокупность объективных и субъективных начал, руково-

⁶¹ См.: Общая теория права / Под ред. А. С. Пиголкина. М., 1995. С. 234.

⁶² Там же. С. 241.

дящих идей и познанных закономерностей, которые направлены на достижение необходимых вариантов всякой процессуальной деятельности⁶³.

Можно говорить об определенных требованиях, которым должны соответствовать как общие, так и специальные принципы процессуальной деятельности (юридического процесса). К ним относят:

1) непротиворечивость, т.е. недопустимость двух взаимоисключающих утверждений в качестве логических следствий из одной и той же посылки; полноту, предполагающую наличие положений, достаточных для выведения из них всех истинных суждений данной системы взглядов;

2) независимость, точнее, невыводимость каждого основного положения "аксиомы" из однопорядковых положений той же системы;

3) разрешимость, т.е. возможность установить, выводимо или не выводимо из сформированных положений "аксиом" любое другое утверждение, сформированное в терминах конкретной системы⁶⁴.

Принципы процессуальной деятельности — основополагающий компонент процессуального режима, посредством которого возможно провести отграничение стадий и производств друг от друга⁶⁵.

В настоящей работе мы охарактеризуем только одну группу принципов⁶⁶ — специфические принципы отдельных видов процессов, отражающие предметную характеристику конкретных видов процессуальной деятельности.

Несмотря на то, что юридическому процессу присущи признаки стадийности, цикличности и волнообразности, кото-

⁶³ См.: Юридический словарь / Под ред. В. Н. Кудрявцева. М., 1956. С. 326—329.

⁶⁴ См.: К о з л о в Ю. М. Управление народным хозяйством СССР. М., 1971. Ч. 2. С. 61.

⁶⁵ См.: П а н о в а И. В. Указ. соч. С. 47.

⁶⁶ Принципы процессуальной деятельности предлагается подразделять на: общие принципы процессуальной деятельности, присущие всем правовым формам государственных органов, специфические процессуальные принципы, отражающие предметную характеристику процессуальной деятельности, и принципы процессуальных стадий. (См.: Там же.)

рые законодательством в большей или меньшей степени (в зависимости от сформированности того или иного вида процесса) оформлены в *стадиях* процессуальной деятельности, единого понимания понятия стадий процесса в настоящее время не выработано. Одни ученые понимают под стадией процесса совокупность процессуальных действий или процессуальных отношений, объединенных ближайшей целью⁶⁷, другие — порядок движения дела, установленный законом⁶⁸, третьи — поочередно сменяющие друг друга самостоятельные этапы, имеющие конкретные цели и задачи⁶⁹. Имеются и иные точки зрения.

Мы бы хотели остановиться на таком подходе к определению стадий процесса в литературе, при котором вычлениаются два больших уровня (блока) стадий юридического процесса: стадия логической последовательности, где дается общелогическая характеристика совершения всех процедурно-процессуальных действий, и стадия функционального назначения, где совершаются действия, нацеленные на достижение определенного результата, установленного правовой нормой⁷⁰. "Подобное понимание стадий юридического процесса... значительно приближает решение вопроса о том, какой этап, момент временной и содержательной характеристики юридического процесса можно назвать его определенной стадией"⁷¹.

Подводя итог вышеизложенному, можно сказать, что всю процессуальную деятельность в административном праве целесообразно объединить понятием "*административная*

⁶⁷ См.: Абрамов С. Н. Советский гражданский процесс. М., 1952. С. 17; Советский гражданский процесс / Под ред. К. И. Комиссарова, В. М. Семенова. М., 1978. С. 15; Осипов Ю. К. Подведомственность юридических дел. Свердловск, 1973. С. 77.

⁶⁸ См.: Советский уголовный процесс / Под ред. М. А. Чельцова. Киев, 1978. С. 75.

⁶⁹ См.: Советский уголовный процесс / Под ред. Б. А. Викторова, В. Е. Чугунова. М., 1973. С. 43.

⁷⁰ См.: Панова И. В. Указ. соч. С. 43; Теория юридического процесса / Под ред. В. М. Горшенева. С. 127.

⁷¹ Теория юридического процесса. С. 128.

деятельность", которая может осуществляться в позитивном (управленческий процесс) и юрисдикционном (административно-юрисдикционный процесс) порядке. Совокупность норм права, регулирующих осуществление административной деятельности, составит, по аналогии с французским административным законодательством⁷², *право административной деятельности*.

Таким образом, административное право как конгломерат оформляющихся подотраслей можно разделить на две части: *материальное административное право*, состоящее из двух подотраслей — управленческого права и полицейского права, и *право административной деятельности*, включающее управленческий и административно-юрисдикционный (полицейский) процессы.

Все отношения в сфере *административной юстиции*, думается, должны быть урегулированы нормами права, образующими две отрасли: *административную юстицию* — материальную отрасль, нормы которой с формированием органов административной юстиции станут составляющей частью законодательства РФ о судостроительстве, и *административный процесс*, являющийся самостоятельной, конституционно установленной отраслью российского права и законодательства.

§ 2. УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС — ПОДОТРАСЛЬ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Управленческие отношения, регулируемые административным правом, — это отношения, возникающие в процессе государственного управления и являющиеся преимущественно отношениями "власти — подчинения"; их обязательный субъект — орган исполнительной власти. Об управленческих отношениях писала Ц. А. Ямпольская: "Это те отношения, которые возникают в связи с образованием, организационным построением и организацией правильной дея-

⁷² См.: Структура правовой системы: государственное право и частное право // Российско-франц. сер. информ. и учеб. материалов. 1994. № 24. С. 39—40.

тельности органов государственного управления, т.е. в связи с организацией органов государственного управления и организацией их деятельности"⁷³. В настоящее время уже никто не отрицает существования и такой разновидности управленческих отношений, в которых имеет место взаимодействие двух несоподчиненных субъектов, — отношения "горизонтального" типа (между двумя органами власти, не находящимися в отношениях подчинения, в частности при заключении административных договоров).

Неоднократно высказывались небезосновательные предложения о выделении этой группы административных отношений в самостоятельную подотрасль административного права — *управленческое право*. И, по нашему мнению, административные процессуальные отношения, реализующие материальные управленческие нормы, — административно-управленческие процессуальные отношения также необходимо выделять в самостоятельную подотрасль административного права. "Если власть есть средство социального управления, то административная (управленческая) власть — инструмент государственного управления"⁷⁴ в широком его понимании, наряду с которым последнее использует законодательную и судебную власти. Государственное управление как общее явление реализуется в процессе управления, и, соответственно, управленческая (административная) власть как часть государственного управления реализуется в специфической, обособленной части процесса управления — управленческом процессе.

Исследуя широкое понятие административного процесса, можно сделать вывод, что сторонники этой концепции, не выделяя управленческий процесс, тем не менее говорят о нем как о разновидности административного процесса — позитивном административном процессе.

⁷³ Ямпольская Ц.А. О месте административного права в системе советского социалистического права // Сов. государство и право. 1956. № 9. С. 96.

⁷⁴ Бахрах Д.Н. Административная власть как вид государственной власти // Государство и право. 1992. № 3. С. 13.

Для того чтобы четко отграничить управленческий процесс, т.е. ту часть процесса, которую при наиболее широком понимании административного процесса принято называть позитивной, необходимо исследовать такие базовые понятия, как "процесс управления" и "управленческий процесс". Причем сразу оговоримся, что показывать объем понятий "управление" и "процесс управления" как общих категорий, определяя их через управление различными системами (социальными, биологическими, кибернетическими и др.), мы не будем. В работе проводится анализ только одного вида управления — государственного управления, поскольку это нужно для определения содержания понятия "управленческий процесс".

В научной литературе нередко происходит смешение понятий "процесс государственного управления" (далее по тексту "процесс управления") и "управленческий процесс", нередко они просто отождествляются, что, по нашему мнению, является необоснованным. Так, Б. М. Лазарев отмечал: "...следует различать близкие по звучанию понятия "процесс управления" и "управленческий процесс". Процесс управления — это динамика управления в материальных и процессуальных его аспектах. Управленческий же процесс — только процедурная сторона управленческой деятельности"⁷⁵.

Понятие "процесс управления" выступает более широким и определяющим. Государство выполняет разнообразные функции, и все они в той или иной степени связаны с управлением, реализуются через систему и аппарат управления. "Функция правления включает фактически все функции государства, поэтому функции государства и функции государственного управления являются тождественными понятиями"⁷⁶, что и определяет широту содержания процесса государственного управления. Процесс управления, охватывающий деятельность всех управляющих систем — всех государственных (законодательных, исполнительных, судеб-

⁷⁵ Управленческие процедуры / Под ред. Б. М. Лазарева. М., 1988. С. 8.

⁷⁶ Пикุลкин А.В. Система государственного управления. М., 1997. С. 35.

ных, прокуратуры и т.д.) и иных (местного самоуправления и др.) органов, как комплексный институт имеет свои разновидности, в том числе и такие формы деятельности по управлению, которые могут осуществляться только в правовой форме и только в рамках административного права. Эти формы составляют понятие управленческого процесса и практически реализуют материальные управленческие административные отношения, которые "образуют один вид общественных отношений — государственно-управленческие, регулируемые административно-правовыми нормами, которые в целом составляют важную подотрасль административного права — управленческое право"⁷⁷.

Управленческий процесс — это институт административного права, обладающий рядом черт процесса государственного управления (так как является его частью, разновидностью), имеющий свои специфические, присущие именно ему признаки и элементы и осуществляющийся только в правовой форме.

Понятие процесса управления достаточно полно исследовано многими учеными права, экономики и др. Например, А. В. Пикулькиным в работе, посвященной системе государственного управления⁷⁸, где он делает вывод о том, что содержанием процесса управления является государственное управление в целом (т.е. государственное управление в широком смысле как деятельность системы любых государственных или уполномоченных органов или лиц по осуществлению управления, реализации функций управления). "Процесс управления не прямолинеен и не одномоментен, на систему воздействует масса актов с различными целями, принципами, программами, поэтому функции управления можно разложить на множество подфункций, каждая из которых представляет форму воздействия на систему, т.е. рычаг управления"⁷⁹.

Говоря же об управленческом процессе, следует опреде-

⁷⁷ Бельский К. С. К вопросу о предмете административного права. С. 19.

⁷⁸ См.: Пикулькин А. В. Указ. соч. С. 35—46.

⁷⁹ Там же. С. 35.

лить его как деятельность лишь одной из систем органов государственного управления — органов исполнительной власти и иных органов, наделенных соответствующими полномочиями, реализуемую в определенных административным законодательством *правовых* формах.

Процессуальная деятельность, осуществляемая в управленческом процессе, направлена на позитивное регулирование общественных отношений (является совокупностью позитивных юридических процедур), что коренным образом отличает ее от юрисдикционных процессов и сближает с другими видами позитивных юридических процессов: конституционным (несудебным), законотворческим, бюджетным и др. Но, несмотря на различные характеристики позитивных и юрисдикционных процессов, все они обладают общими основными признаками юридического процесса, что и позволяет говорить об управленческом процессе не как о группе разрозненных управленческих производств или процедур, а как о самостоятельном виде юридического процесса.

Основные признаки юридического процесса неоднократно выделялись в теоретических работах по данной проблематике. Так, в монографии под общей редакцией В. М. Горшенева были сформулированы признаки, которые присущи как юрисдикционным, так и позитивным юридическим процессам: "Все эти свойства в различных долях и с различной степенью совершенства можно легко обнаружить и в других правовых формах: правонаделительной, правотворческой и учредительной. Разумеется, что в так называемых нетрадиционных процессах значение и место каждого из указанных свойств может быть различно"⁸⁰.

Управленческий процесс в полной мере обладает всеми признаками юридического процесса. Обосновывая процессуальную самостоятельность управленческого процесса, выделим в нем те общие признаки юридического процесса⁸¹, которые свойственны каждому виду последнего.

⁸⁰ Теория юридического процесса / Под. ред. В. М. Горшенева. С. 51—64.

⁸¹ См.: Там же. С. 53—60.

а) Юридический процесс — это разбирательство (рассмотрение) определенного юридического дела.

Наиболее часто под юридическим делом понимают либо правонарушение, либо спор о праве. Такая узкая трактовка вряд ли обоснованна. Общее значение слов "юридический" и "дело" в словаре русского языка С. И. Ожегова определено следующим образом: ""юридический" — относящийся к праву, правовой"⁸²; ""дело" — круг ведения, то, что непосредственно относится к кому — чему-нибудь"⁸³. Исходя из этих общих формулировок юридическое дело можно определить как круг вопросов, рассматриваемых и разрешаемых в пределах компетенции уполномоченными субъектами в соответствующих правовых формах. Юридическое дело — "это такое обстоятельство, которое разрешается (рассматривается) на основе закона, а его последствия осуществляются во исполнение закона. Именно эти два момента и определяют природу *юридического дела*, а следовательно, исходную основу *юридического процесса*"⁸⁴. Таким образом, об управленческом процессе можно говорить как о процессе рассмотрения и разрешения определенных юридических дел в установленных правовых формах компетентными субъектами. Причем все процессуальные действия в управленческом процессе направлены на разрешение именно юридических дел в сфере функционирования исполнительной власти.

б) Юридический процесс — это деятельность по совершению операций с нормами права.

При осуществлении любой властной управленческой деятельности органы государства обязаны не только руководствоваться правовыми установлениями, но и практически использовать предписания нормы права для разрешения конкретных юридических дел. Причем одновременно следует обращаться как к материальным установлениям, характеризующим сущность данного юридического дела, так и к процессуальным, чтобы разрешить дело законно и оптималь-

⁸² Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1984. С. 811.

⁸³ Там же. С. 141.

⁸⁴ Теория юридического процесса / Под ред. В. М. Горшенева. С. 53.

но достичь необходимого юридического результата. Деятельность уполномоченных органов по реализации властных управленческих полномочий без опоры на нормативные установления является не просто недопустимой, ущемляющей права, свободы и законные интересы управляемой стороны, но и противозаконной, влекущей негативные последствия для таких властных субъектов. Прямая обязанность каждого властного органа и должностного лица — именно процесс использования норм права, их реализации, цель которого — построение правовых отношений, упорядочивающих взаимоотношения сторон управления.

в) Юридический процесс — это правовая форма деятельности уполномоченных на то органов государства и должностных лиц.

Совершение операций с нормами права могут осуществлять лишь строго определенные в законодательстве субъекты, причем объем "оперирования" у них различен, в зависимости от их компетенции, также установленной законодательно. Деятельность субъектов управленческого процесса осуществляется только в правовой форме посредством издания правовых актов управления, заключения административных договоров или совершения юридически значимых действий. Хотя здесь следует отметить, что, несмотря на положительное решение в теории вопроса об отнесении этих форм управленческой деятельности к правовым, реальная законодательная регламентация и их правовое оформление связаны со значительными проблемами, о которых речь пойдет ниже.

г) Юридический процесс — это деятельность, результаты которой обязательно оформляются в соответствующих процессуальных документах.

Природа, содержание и структура этих документов обычно закрепляются законодательно, но, о чем уже говорилось, управленческий процесс пока формируется, и эти требования, хотя и имеются в разрозненных правовых актах, в большой мере не полны и не совершенны. Все процессуальные документы в управленческом процессе, как его результаты, выполняют главным образом функцию юридических фактов,

специфических оснований возникновения, изменения или прекращения конкретных процессуальных правоотношений (это относится и к правовым актам управления, и к административным договорам, и к юридически значимым действиям).

д) Юридический процесс — это деятельность, вызывающая объективную потребность в процедурно-процессуальной регламентации.

Как неоднократно подчеркивалось выше, деятельность наделенных управленческими властными полномочиями органов не должна осуществляться без установления определенных границ и рамок, отделяющих реализацию властной компетенции от произвола. Управленческой процессуальной деятельности должна быть свойственна четкая и всесторонняя процедурная регламентация, обеспечивающая, с одной стороны, эффективность деятельности субъектов — организаторов управленческого процесса, а с другой — атмосферу благоприятствования управляемым участникам процесса, которые непосредственно заинтересованы в его результатах.

е) Юридический процесс — это деятельность, непосредственно связанная с необходимостью использования различных методов и средств юридической техники.

При осуществлении любой деятельности необходимо использовать соответствующие методы и средства для эффективного получения результатов. В рамках управленческого процесса также имеется свой "инструментарий", применение которого возможно только при должном правовом закреплении. Любой вид юридического процесса органически связан с правилами юридической техники. Их соблюдение в процессуальной деятельности совершенно обязательно, поскольку они закрепляются в нормативных актах, и любое их нарушение связывается с наступлением неблагоприятных последствий для использовавшей их стороны процесса.

Помимо констатации того, что управленческий процесс обладает всеми признаками юридического процесса, а значит, является видом последнего, следует обратить внима-

ние на остроту необходимости формирования управленческого процесса при становлении правового государства, где каждый субъект должен быть защищен от произвола власти. Деятельность же последней нуждается в четкой правовой регламентации. "Таким ценностным, этическим регулятором власти и служит принцип правового государства, означающий признание властными органами:

— наличия у человека ряда неотъемлемых, неразрывных с его существованием прав, свобод;

— обязанности государственной власти не нарушать, а, наоборот, обеспечивать их защиту, условия реализации;

— необходимости подчинения деятельности государства закону, а не наоборот"⁸⁵.

Для реализации этих постулатов требуется мощный отлаженный механизм процесса реализации органами власти своих полномочий. Однако если законодательная и судебная власти обязаны реализовывать все свои функции в четко регламентированных законом формах и процедурах, то к исполнительной власти это относится в меньшей степени (организационные и материально-технические действия в такой жесткой правовой регламентации не нуждаются).

Сама по себе исполнительная власть является "наиболее сложной и малоисследованной..."⁸⁶ Причем, если отношения в сфере исполнительной власти, возникающие при применении принуждения органами управления (должностными лицами), в определенной мере имеют соответствующую, хотя и далеко не совершенную правовую основу, то отношения, возникающие на почве положительных действий органов управления по осуществлению своих управленческих функций, урегулированы законодательством крайне неполно, обрывочно, непоследовательно. Данная проблема будет разрешена при наличии соответствующей правовой базы, систематизирующей уже существующее законодательство, устраняя его несовершенство и закрепляя неурегули-

⁸⁵ Демидов А. И. Власть в единстве и многообразии ее измерений // Государство и право. 1995. № 11. С. 7.

⁸⁶ Бельский К. С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. № 3. С. 14.

рованный в настоящий момент круг вопросов, требующих обязательной регламентации.

Исследуя вопрос об управленческих процедурах и их нормативном закреплении, Г. Брэбан пишет: "Процессуальные нормы имеют важное значение, и ими не следует пренебрегать, потому что они часто являются гарантией успешного управления и, в то же время, гарантией прав граждан. Германский юрист XIX в. Иеринг однажды заметил, что процесс — сестра-близнец свободы; процессуальные нормы создают гарантии для реализации материального права. Но не следует плодить слишком много процессуальных норм. Иначе можно впасть в мелочный формализм, который до беспредельности удлинит процесс принятия решений, что неизбежно приведет к бюрократизации системы управления"⁸⁷.

Вопрос принятия Управленческого кодекса для России не является новым. "Существующий нормативный материал не позволяет объединить управленческие действия под эгидой административного процесса", — справедливо считает А. Ф. Ноздрачев⁸⁸. Имеющееся сейчас законодательство о процессуальных действиях в сфере управленческого процесса (управленческих процедурах) крайне "неразвито" и не систематизировано, но есть все предпосылки для активной работы в данном направлении. "С учетом этого целесообразно приступить к подготовке концепции и структуры проекта процессуального управленческого кодекса, который регламентировал бы все управленческие процедуры..."⁸⁹. Думается, что после проведения предлагаемой кодификации норм управленческого процесса и принятия Управленческого кодекса (либо закона об управленческих процедурах) возникнет необходимая основа для оформления еще одной подотрасли административного права — управленческого процессуального права. Ведь формирование новых отраслей (подотраслей) системы права непосредственно связано с

⁸⁷ Б р э б а н Г. Указ. соч. С. 199—200.

⁸⁸ О некоторых актуальных проблемах административного права (по материалам "Лазаревских чтений") // Государство и право. 1997. № 6. С. 12.

⁸⁹ Правовая реформа: концепция развития Российского законодательства. М., 1995. С. 45—46.

дальнейшим развитием и обновлением системы законодательства. "Накопление законодательства в регулировании определенного круга общественных отношений выдвигает необходимость выделения новых звеньев системы права"⁹⁰.

Аспект принятия соответствующего кодифицированного акта обсуждался уже давно, но должного развития, к сожалению, не получил. Хотя в бывших социалистических странах аналогичная позитивная деятельность органов власти по осуществлению управления уже давно имела правовую базу и процессуальное оформление. Так, например, Закон об общем административном процессе был принят в первой редакции в 1957 г. в Венгрии, где вопросам позитивной управленческой деятельности органов власти отводилось значительное место⁹¹, в 1970 г. в Народной Республике Болгарии был принят Закон об административном производстве, в котором имеется раздел о производстве по изданию административных актов⁹².

Еще раньше данный вопрос был решен в ряде стран Западной Европы и США. "Регулирование ведомственного процесса государственного управления в так называемых либеральных государствах осуществлялось таким образом, что с учетом отдельных типичных дел или группы дел в правовом источнике обобщались материально-правовые и считавшиеся наиболее важными, имеющими гарантийное значение (с точки зрения защиты прав граждан), процессуальные правила"⁹³. Серию таких кодексов в 1925 г. открыла Австрия изданием Процессуального закона. В США в Федеральном законе об административной процедуре от 11 июня 1946 г.⁹⁴ за административными учреждениями подтверждалась нормотворческая функция.

Российский Управленческий кодекс, на наш взгляд, дол-

⁹⁰ Б о б ы л е в А. И. Современное толкование системы права и системы законодательства // Государство и право. 1998. № 2. С. 23.

⁹¹ См.: Венгерское административное право / Под ред. Б. М. Лазарева. М., 1990. С. 391—393.

⁹² См.: Държавен вестник. 1970. № 53.

⁹³ Венгерское административное право. С. 388.

⁹⁴ См.: Н и к е р о в Г. И. Административное право США. М., 1977. С. 54.

жен быть общефедеральным и содержать в себе как материальные нормы управленческого права, так и процессуальные. Принятие именно *процессуального* управленческого кодекса, думается, не будет оптимальным и достаточно эффективным регулятором осуществления государственного управления. Ведь любой из существующих процессуальных кодексов (ГПК, АПК, УПК) содержит в значительном количестве и материальные нормы. А процессуальная деятельность в ходе управления настолько тесно соприкасается с материальными установлениями и требованиями к государственному управлению и осуществляющим его субъектам, что разделение этих норм будет затруднять задачу единства управления и достижения координации управленческой деятельности. Объединение и материальных и процессуальных норм в одном кодификационном акте создаст условия для повышения гибкости в управлении и в то же время ограничит управляющее воздействие и процесс его реализации строгими законодательными рамками. Мы полностью разделяем точку зрения Д. Н. Бахраха в части круга вопросов, которые должны быть урегулированы, но, на наш взгляд, в одном Федеральном законе, обладающем высшей юридической силой, — в Управленческом кодексе: "Организация и функционирование аппарата государственного управления должны быть урегулированы прежде всего актами высшей юридической силы — законами. Именно они должны закреплять принципы, главные направления, формы и методы работы администрации, регулировать ее взаимоотношения с гражданами, предприятиями, учреждениями, общественными организациями, средствами массовой информации..."⁹⁵. Управленческий процесс должен иметь качественную нормативную основу, которая бы, во-первых, регламентировала все общественные отношения, нуждающиеся в правовом опосредовании, или хотя бы их основную массу; во-вторых, содержала процессуальные нормы, четко регулирующие процедуры реализации материальных норм;

⁹⁵ Бахрах Д. Н. Вопросы законности в государственном управлении // Правоведение. 1992. № 3. С. 8.

в-третьих, закрепляла надежные организационно-правовые механизмы обеспечения законности в управлении.

Принятие Управленческого кодекса позволит более предметно говорить и о возможности формирования таких подотраслей административного права, как управленческое право и управленческое процессуальное право.

На наш взгляд, в Федеральном Управленческом кодексе для эффективности процесса управления наряду с другими установлениями необходимо определить, как минимум, следующие процессуальные аспекты:

- отношения, регулируемые Управленческим кодексом;
- цели и принципы управленческого процесса;
- субъекты управленческого процесса, их права и обязанности;
- правовые формы управленческой деятельности;
- требования к правовым формам управления;
- несоответствие правовых актов управления настоящему Кодексу;
- виды правовых форм управления;
- порядок подготовки, принятия, вступления в силу и исполнения правовых актов управления;
- условия государственной регистрации некоторых категорий нормативных правовых актов управления;
- действие нормативных правовых актов управления во времени, в пространстве и по кругу лиц;
- порядок подготовки, принятия и исполнения административных договоров;
- толкование нормативных правовых актов управления и административных договоров;
- случаи проведения обязательной экспертизы нормативных правовых актов управления и административных договоров;
- порядок осуществления юридически значимых действий;
- порядок административного обжалования правовых актов управления органов публичной власти и действий или бездействия их должностных лиц;
- порядок рассмотрения жалобы и принятие решения по ней;
- другие вопросы.

В качестве примера можно привести законы об управленческих процедурах Германии и Испании.

Федеральный закон Германии от 25 мая 1976 г. "Об административной процедуре (административном производстве)"⁹⁶ состоит из 8 частей, которые разбиты на разделы.

Первая часть "Сфера действия закона. Компетенция органов публичной власти. Государственное содействие" регулирует общие вопросы: сфера применения и неприменения этого закона; компетенция (полномочия) органов власти; обязательность оказания государственного содействия заинтересованным лицам; порядок его оказания и др.

Вторая часть "Общее регулирование административного производства (административной процедуры)" содержит три раздела:

Раздел 1. "Правила (принципы) административного производства".

Раздел 2. "Установление сроков, предельные сроки, восстановление сроков".

В *разделе 3* "Официальное засвидетельствование (удостоверение)" урегулированы вопросы официального заверения копий, фотографий и др; удостоверения подлинности подписей.

Третья часть "Административный (управленческий) акт" состоит из трех разделов:

Раздел 1. "Сущность административного (управленческого) акта".

Раздел 2. "Правомерность (законность) административного (управленческого акта)".

Раздел 3 регулирует вопросы сроков давности — сроки давности и их прерывание.

Четвертая часть "Соглашения на основании публичного закона" (административные договоры) определяет вопросы допустимости заключения соглашения на основании публичного закона и др.

⁹⁶ См.: Siedentopf H., Hauschild C., Sommerman K.-P. Implementation of administrative law and judicial control by administrative courts. — Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, 1998. P. 93—150.

Пятая часть "Специальные виды процедур" регулирует порядок и случаи применения специальных видов процедур.

Шестая часть устанавливает возможность обращения за судебной защитой на основании Кодекса об административных судах.

Седьмая часть закрепляет порядок выплаты вознаграждения (гонораров) должностным лицам и комитетам (комиссиям), участвующим в административном производстве (управленческих процедурах).

Восьмая часть "Заключительные положения" определяет: делегирование полномочий; внесение поправок в некоторые законодательные акты о правовой защите; вступление настоящего закона в силу.

Во многом схожий спектр вопросов урегулирован Законом Испании № 30 от 26 ноября 1992 г. "О правовом режиме государственного управления и общем процессе управления"⁹⁷. Это акт имеет преамбулу, заключительную часть и содержит следующие вопросы:

область применения (сфера действия) и общие принципы; субъекты государственного управления, органы государственного управления; участники процесса управления; нормы права и административные акты; общие положения о процессе управления; контроль в административном порядке за актами управления; судебный контроль (процедура судебного обжалования) и др.

Закон Испании регулирует широкий спектр вопросов, причем наиболее яркой особенностью, отраженной этим законом, является специфика процедуры судебного обжалования, так как эту категорию споров рассматривают испанские суды "общей" юрисдикции — ими разрешаются также гражданские и трудовые споры.

Анализ зарубежного законодательства об управленческом процессе и российских правовых актов, регулирующих некоторые производства и процедуры, входящие в содер-

⁹⁷ Blumel W. (Hrsg.) Das spanische Verwaltungsrecht nach dem Reformgesetz Von 1992. Speyer, 1996. S. 195.

жание управленческого процесса, позволяет выработать и принять в достаточной мере эффективное законодательство об управленческом процессе и в России (Управленческий кодекс, что является наиболее оптимальным, или Закон об управленческом процессе (процедурах)).

Определив положения управленческого процесса, остановимся на краткой характеристике его основных институтов.

Субъекты

В ходе реализации управленческой деятельности (управленческий процесс) возникают, изменяются либо прекращаются процессуальные управленческие правоотношения, структура которых в общем виде не отличается от структуры других административных правоотношений: субъекты (участники), объект (то, по поводу чего возникает правоотношение) и содержание (субъективные права и обязанности субъектов). Рассмотрим субъектный состав процессуального управленческого правоотношения.

Круг субъектов управленческого процесса чрезвычайно широк и охватывает все основные группы субъектов права в целом: физические лица, не наделенные специальными полномочиями по осуществлению управленческого процесса (граждане РФ, иностранные граждане, лица, не имеющие гражданства), государство (в управленческом процессе его представляют все государственные органы исполнительной власти, а также те органы власти, которым предоставлены или делегированы определенные полномочия); должностные лица, государственные и муниципальные служащие, наделенные соответствующими правами и обязанностями по осуществлению государственного управления; юридические лица, общественные объединения и их органы, обладающие управленческими процессуальными правами и обязанностями.

Всех субъектов управленческого процесса можно разделить на *три группы* в соответствии с объемом и содержанием их прав и обязанностей по осуществлению тех форм уп-

равления, которые составляют содержание управленческого процесса.

В *первую* (самую немногочисленную) группу входят субъекты, наделенные исключительно властными полномочиями (управляющая сторона) — Президент РФ, некоторые высшие должностные лица, высшие органы исполнительной власти — Правительство РФ, высшие органы исполнительной власти субъектов РФ и др.

Вторую группу составляют субъекты, на которых распространяется это властное воздействие (управляемая сторона). К ним относятся физические лица (не наделенные властными полномочиями в сфере управления — граждане и лица без гражданства), юридические лица, общественные организации и др.

Третью группа включает тех субъектов, которые одновременно обладают и властными полномочиями и находятся под управленческим воздействием (в различных управленческих отношениях выступают или как управляющая сторона, или как управляемая). Это — должностные лица, государственные и муниципальные служащие, структурные подразделения органов государственной власти и др.

Субъектов управленческого процесса можно классифицировать и как субъектов административного права в целом. Например, еще в 1972 г. В. Д. Сорокин писал: "В теории права не вызывает споров вопрос о делении субъектов права на две категории: граждане и организации, выступающие как носители предусмотренных государством прав и обязанностей..."⁹⁸. Позднее Д. Н. Бахрах конкретизировал эту классификацию и разделил субъектов административного права на индивидуальных и коллективных⁹⁹.

Среди субъектов — органов исполнительной власти управленческого процесса можно выделить различные группы, например: по порядку образования — избираемые, образуемые вышестоящими органами исполнительной влас-

⁹⁸ Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. С. 195.

⁹⁹ См.: Бахрах Д. Н. Система субъектов советского административного права // Сов. государство и право. 1986. № 2. С. 41—48.

ти; по порядку разрешения вопросов — коллегиальные, единоначальные и т.д.

Основной отличительной чертой управленческого правоотношения (как и административного) является деление на управляющую и управляемую стороны (субъект и объект управления). Каждый из участников правоотношения "имеет определенные интересы, более или менее соответствующие его потребностям, действует по тем или иным мотивам, преследует соответствующие интересам и мотивам цели, решает вытекающие из них задачи, пускает в ход имеющиеся в его распоряжении силы и материально-технические средства, проявляет волю — решимость последовательно действовать для достижения поставленных целей вопреки возникающим препятствиям и трудностям"¹⁰⁰. И, естественно, интересы, мотивы, цели, задачи и т.д. управляемой и управляющей сторон не всегда совпадают, что может породить различные споры и сложности. Поэтому управленческий процесс должен четко определять процедуры и формы взаимодействия сторон, устанавливать пределы управления, чтобы управляющая сторона разграничивала и учитывала такие понятия, как регулирование, управление, саморегулирование и самоуправление, не разрешая все возникающие вопросы только посредством властного государственного управляющего воздействия. Так, Ю. А. Тихомиров пишет: "...если раньше давление организационных, юридико-технических норм было слишком очевидным, то теперь во многих правовых актах все более отчетливо регулируется не только механизм "участия", но и механизм "самореализации" гражданами своих прав в административной сфере"¹⁰¹. Это должно учитываться в полной мере управляющими субъектами управленческого процесса и использоваться субъектами, являющимися управляемой стороной.

Конечной целью управленческого процесса должна яв-

¹⁰⁰ Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления. М., 1987. С. 34.

¹⁰¹ Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. С. 345.

ляться выработка таких форм воздействия и определение такого порядка управления, при которых происходит полное или частное совпадение интересов и целей сторон, "складывается их сотрудничество", а не "конфликтное взаимодействие, противоборство, борьба"¹⁰².

Особенностью субъектов управленческого процесса выступает и порядок их взаимодействия, при котором отношения могут возникать только по инициативе управляющей стороны, а при заключении административных договоров — по совместной инициативе двух или более субъектов, которые могут быть как управляющими (оба), так и разнопорядковыми субъектами — управляющий и управляемый.

Остановимся на характеристике отдельных видов субъектов управленческого процесса.

1. Статус физических лиц, не наделенных специальными полномочиями в сфере управленческого процесса (граждан РФ, иностранных граждан и лиц, не имеющих гражданства).

Управленческий правовой статус граждан как субъектов управленческого процесса (в сфере управленческого процесса) можно в самом общем виде определить как установленные Конституцией РФ и правовыми актами права и обязанности гражданина, обеспечивающие его участие в управленческом процессе.

Общей спецификой для всех видов субъектов этой категории является то, что они некомпетентны разрешать те или иные дела в сфере государственного управления, так как не наделены специальными полномочиями. Воздействовать на управленческий процесс (участвовать в управленческом процессе) они могут двумя способами: 1) пассивно и 2) активно. То есть, во-первых, субъекты могут исполнять возлагаемые на них обязанности, тем самым участвуя в процессе управления и соглашаясь с его установленным порядком, не желая его изменения, а во-вторых, могут "корректировать" управленческий процесс, выражая свое мнение или несогласие с каким-либо конкретным видом управляющего воздей-

¹⁰² Курашвили Б. П. Указ. соч. С. 35.

ствия, используя для этого различные средства, — институт обращений граждан или обжалование в суд общей юрисдикции (например, неправомерного правового акта управления). Особо следует отметить некоторую специфику статуса физических лиц — индивидуальных предпринимателей. По определенной категории споров они могут обращаться в арбитражный суд.

Говоря о конституционном праве граждан участвовать в процессе управления (следовательно, и в управленческом процессе), нельзя не отметить, что эффективность его реализации во многом зависит от управленческой культуры всех членов общества, "...хотя разница в управленческой подготовке персонала государственного управления и остальных граждан весьма существенна, рациональность и эффективность государственного управления во многом определяется состоянием управленческой культуры практически всего населения"¹⁰³.

Правоспособность и дееспособность физических лиц в управленческом процессе в основном не отличается от общей административной право- и дееспособности. Но если характеризовать их более подробно, то необходимо отметить существование определенных различий для разных групп физических лиц.

Так, Д. Н. Бахрах выделяет три категории граждан России (обычные, почетные и с двойным гражданством), две категории иностранных граждан ("ближнего" и "дальнего" зарубежья) и лиц без гражданства (апатриды)¹⁰⁴. Если еще более уточнять эту классификацию, то иностранных граждан и лиц без гражданства можно разделить на лиц, постоянно проживающих, и лиц, временно пребывающих на территории РФ. Как объем, так и содержание их право- и дееспособности имеют некоторые различия, которые нельзя не учитывать при осуществлении управленческого процесса.

¹⁰³ А т а м а н ч у к Г. В. Теория государственного управления. М., 1997. С. 268.

¹⁰⁴ См.: Б а х р а х Д. Н. Индивидуальные субъекты административного права // Государство и право. 1994. № 3. С. 16—24.

В тех случаях, когда лицо нарушает установленный порядок управления (например, совершает определенные действия, не разрешенные правовым нормативным актом) либо не выполняет предписанное правило (например, не исполняет предписанные ему правовым нормативным актом действия), а также не согласно с осуществляемым порядком управления, происходит *взаимодействие* различных видов процессов — позитивный управленческий процесс заменяется юрисдикционным: административно-юрисдикционным или судебно-юрисдикционно-административным (форма правосудия). То есть к управляемому субъекту могут быть применены меры административного принуждения в рамках административно-юрисдикционного процесса, или данный субъект, считая свое право, свободу или законный интерес нарушенным, может обратиться с жалобой в суд (административный процесс).

2. Статус юридических лиц, общественных организаций и их органов, не наделенных властными управленческими полномочиями.

Прежде чем дать характеристику управленческого правового статуса юридических лиц и общественных объединений, необходимо провести четкое разграничение между юридическими лицами — государственными органами, обладающими полномочиями по осуществлению управленческого процесса, — управляющей стороной, статус которых будет рассмотрен ниже, и всеми другими юридическими лицами, не наделенными такими полномочиями (управляемой стороной). Отдельную группу составляют юридические лица, являющиеся одновременно как управляющей стороной, так и управляемой.

Характерный признак субъектов этой группы — отсутствие определенной компетенции для разрешения дел в сфере управленческого процесса. Воздействовать на процесс управления они могут аналогично физическим лицам, не наделенным управленческой компетенцией: во-первых, исполнять определенные установления (тем самым соглашаясь с порядком управления), а во-вторых, в случае несогласия с управляющей стороной, обратиться к вышестоящему субъек-

ту по этому вопросу (в административном порядке) либо в суд. Споры о признании недействительными ненормативных актов государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов, не соответствующих законам и иным нормативным правовым актам и нарушающим права и законные интересы организаций, разрешаются арбитражными судами¹⁰⁵. Требование о признании незаконным акта, носящего нормативный характер, заявленное юридическим лицом, рассматривается в суде общей юрисдикции, так как оно неподведомственно арбитражному суду.

В случаях нарушений этими субъектами установлений управленческого процесса ответственность наступает в рамках административно-юрисдикционного процесса.

Классификацию данных коллективных субъектов можно дать по различным основаниям самую широкую: коммерческие, некоммерческие, политические, религиозные и т.д.¹⁰⁶

Интересной особенностью изменения своего правового статуса в управленческом процессе обладают общественные объединения, приобретающие статус юридических лиц. Они вступают в процесс как общественные организации и обладают правоспособностью, характерной именно для этого вида коллективных субъектов. Федеральным законом от 19 мая 1995 г. "Об общественных объединениях" предусмотрена возможность их государственной регистрации, т.е. оформления статуса объединения и наделения его правами и обязанностями юридического лица. С момента начала действий по осуществлению государственной регистрации общественное объединение становится непосредственным участником — субъектом управленческого процесса, вступает в управленческие процессуальные отношения, другой (обязательной) стороной которых является компетентный орган, осуществляющий государственную регистрацию. Получив статус юридического лица, данный субъект изменяет объем и содержание своей правоспособности и осуществ-

¹⁰⁵ См.: Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу РФ. М., 1996. Ст. 22.

¹⁰⁶ Бахрах Д. Н. Коллективные субъекты административного права // Правоведение. 1991. № 3. С. 66—73.

ляет свои права и обязанности в управленческом процессе уже в другом качестве. Сам порядок государственной регистрации выступает составной частью управленческого процесса.

3. Статус государственных органов исполнительной власти и органов публичной власти, которым предоставлены или делегированы соответствующие полномочия в сфере управленческого процесса.

Система органов государственного управления, а также основы их компетенции закреплены в Конституции РФ, конституциях и уставах субъектов РФ. Именно эти субъекты являются определяющим основанием для возникновения управленческого процессуального правоотношения. Так же, как в судебном процессе, одной из сторон обязательно выступает суд, в управленческом процессе одной стороной непременно является государственный орган управления или орган, наделенный соответствующей компетенцией (например, орган местного самоуправления).

Для выполнения возложенных на этих субъектов функций в управленческом процессе они наделены государственно-властными полномочиями (компетенцией), реализуемыми ими в соответствующих правовых формах — принятие правовых актов управления, заключение административных договоров, совершение юридически значимых действий. Б. М. Лазарев отмечает, что под компетенцией органа государственного управления вообще понимается "система полномочий этого органа по осуществлению государственной власти... она включает в себя обязанность (перед государством) и право (по отношению к управляемым объектам) выполнять определенные задачи и функции... применительно к этим объектам"¹⁰⁷. Думается, что данное определение следует несколько уточнить. В управленческом процессуальном правоотношении невозможно определять *только* право управляющей стороны по отношению к управляемой. В любом правоотношении правам и обязанностям одной сторо-

¹⁰⁷ Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М., 1972. С. 101—102.

ны корреспондируют права и обязанности другой. В управленческом же отношении, безусловно, праву управляющей стороны корреспондирует обязанность управляемой — должным образом исполнить предписание или соблюсти установленный порядок. Праву управляемой — право на управление в строгом соответствии с законом — корреспондирует обязанность управляющей стороны осуществить всю свою деятельность без каких-либо нарушений и ущемлений прав, свобод и законных интересов управляемых в строгом соответствии с законом.

"Слабым местом в статусе органов исполнительной власти является неопределенность их ответственности за неблагоприятные последствия их деятельности"¹⁰⁸. Само по себе позитивное правовое регулирование (законодательная регламентация управленческих процедур), пусть даже самое эффективное и оптимальное, не сможет полностью обезопасить управляемую сторону от нарушений ее прав и свобод органами власти — субъектами управленческого процесса. Необходим отлаженный механизм правового контроля за законностью действий и решений органов и их должностных лиц. Наряду с правовым позитивным регулированием управленческого процесса в этот механизм входят административный порядок рассмотрения жалоб, судебный контроль, прокурорский надзор, т.е. комплекс мер, предусмотренный другими видами процессов — административно-юрисдикционным, административным, уголовным.

4. Статус должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, наделенных соответствующими правами и обязанностями по осуществлению управленческого процесса.

Должностные лица, государственные и муниципальные служащие, наделенные соответствующей компетенцией, так же, как и субъекты предыдущей группы, являются обязательной стороной управленческого правоотношения. Нередко

¹⁰⁸ Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право РФ. М., 1996. С. 126.

компетенция органа управления практически реализуется только через деятельность этих субъектов.

"Под должностью понимается комплекс обязанностей и прав, а также ответственность, определяющие содержание деятельности служащего, его место и роль в системе государственных структур"¹⁰⁹. Эти субъекты осуществляют различные должностные функции, в том числе и управленческие. И если должностное лицо наделено соответствующей компетенцией по принятию правовых актов управления или заключению административных договоров, или совершению юридически значимых действий, оно является субъектом управленческого процесса.

"С точки зрения современного законодателя, государственная служба РФ — это профессиональная деятельность, состоящая в выполнении государственными служащими федеральных органов государственной власти РФ и субъектов РФ компетенции этих органов, установленной в законодательных и иных нормативных актах"¹¹⁰. Аналогично определяется профессиональная деятельность муниципальных служащих: как деятельность по исполнению полномочий органов местного самоуправления¹¹¹. Кроме того, распространено мнение, что не всегда оправдано проводить различие между этими видами службы, обладающими многими тождественными базовыми установлениями (институтами). "В последние годы стало труднее разграничивать государственную и муниципальную службу... Между тем общность этих элементов не исключает и специфических элементов. Желательно продолжать исследования в данном направлении"¹¹².

Для управленческого процессуального статуса субъектов этой группы в общем характерны основные положения, вы-

¹⁰⁹ Коренев А. А. Административное право России. М., 1996. Ч. 1. С. 107.

¹¹⁰ Стариков Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации. Воронеж, 1996. С. 11.

¹¹¹ См.: Там же. С. 26.

¹¹² Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. С. 307.

деленные нами для субъектов предыдущей группы. Ведь органы управления, аппарат управления в своей основе состоят именно из государственных и муниципальных служащих. Вполне возможно, что разделять субъектов двух последних групп на самостоятельные группы только по численному критерию (государственные и муниципальные служащие составляют часть индивидуальных субъектов, а государственные и иные уполномоченные органы включены в сложную систему коллективных субъектов) нецелесообразно. Они могут образовывать единую группу субъектов, наделенных властными полномочиями по осуществлению управленческого процесса.

Принципы

Вопрос о принципах управленческого процесса является практически не разработанным. В последнее время появилось значительное число исследований, посвященных вопросам государственного управления (теории государственного управления), в которых определяются принципы государственного управления. Но, как уже подчеркивалось ранее, понятие "государственное управление" более широкое, чем понятие "управленческий процесс", они соотносятся как общее и частное, причем частное обладает всеми свойствами общего. "Принцип (от латинского "principium" — первоначально, основа) как понятие теории отражает в системе государственного управления закономерности, отношения, взаимосвязи между ее элементами... Принцип есть фиксация результатов научного познания со всеми вытекающими отсюда последствиями"¹¹³.

Основываясь на всех базовых принципах государственного управления, управленческий процесс имеет и свои специфические принципы, присущие ему как одной из форм государственного управления — правовой форме управления в сфере функционирования исполнительной власти. Поэтому мы предлагаем выделить две группы принципов

¹¹³ Атаманчук Г. В. Указ. соч. С. 186.

управленческого процесса: *общие принципы управленческого процесса* (базовые принципы государственного управления) и *специфические (специальные) принципы управленческого процесса*, отражающие специфику именно данного вида управления (управленческой деятельности).

Система принципов государственного управления различными учеными определяется неодинаково, но их суть и содержание в общем совпадают. Так, А. П. Коренев и Д. Ф. Богатов подразделяют виды принципов на две группы: общие принципы (социально-правовые) — объективность (научность), конкретность, эффективность, законность и дисциплина, участие граждан в управлении; организационные принципы — отраслевой, линейный, территориальный, функциональный, принцип двойного подчинения, принцип сочетания единоначалия и коллегиальности, принцип рационального распределения полномочий¹¹⁴.

Ю. Н. Стариков предлагает более развернутую классификацию и выделяет: 1) конституционные принципы управления (народность, самостоятельность исполнительной власти, единство исполнительной власти, федерализм, законность и дисциплина, сочетание централизации и децентрализации, ответственность, плановость, обеспечение права и свобод граждан, внепартийность государственного управления); 2) общие принципы управления (гласность, объективность, конкретность, эффективность) и 3) организационные принципы управления, которые в большей части совпадают с организационными принципами приведенной выше классификации (добавлены следующие принципы — дифференциация и фиксирование функций и полномочий, компетентность и профессионализм, верность и доверие в государственном управлении¹¹⁵.

Несколько отличную классификацию принципов управления предлагают авторы курса лекций "Общая теория управ-

¹¹⁴ См.: Коренев А. П., Богатов Д. Ф. Административное право: Альбом схем. М., 1996. С. 8.

¹¹⁵ См.: Стариков Ю. Н. Российское административное право. Воронеж, 1997. С. 241.

ления", где выделяются следующие группы принципов — общие (принципы системности, объективности, саморегулирования, обратной связи, дополнительности, оптимальности, информационной достаточности, эволюционизма, вероятности, демократизма, гласности, состязательности, ведущего звена, стимулирования; частные, среди которых выделены принципы, применяемые в различных подсистемах или сферах общества (экономической, социально-политической, духовной), и принципы, применяемые при анализе различных общественных явлений, организаций, институтов; организационно-технологические, в числе которых принципы единоначалия, сочетания федерального, регионального и местного управления, конкретности, распределения труда, склярный принцип, принципы иерархии, единства распорядительства одного начальника, делегирования полномочий, диапазона управления¹¹⁶.

Еще более широкая классификация принципов предложена Г. В. Атаманчуком. Он выделяет следующие группы:

1) общесистемные принципы государственного управления — объективности, демократизма, правовой упорядоченности государственного управления, законности, разделения властей в государственном управлении, федерализма государственного управления, публичности государственного управления;

2) структурные принципы, состоящие из четырех групп:

— структурно-целевые принципы (согласованности целей государственного управления по основным параметрам между собой, их непротиворечивости друг другу; взаимодополняемости целей, при которой одна цель способствует другой и ее усиливает, подчинения частных, локальных целей общим (стратегическим); последовательности в движении по достижению всей совокупности целей; распределенности целей по функциям государственного управления и управленческим функциям государственных органов);

— структурно-функциональные принципы (дифференциации и фиксирования функций путем издания правовых

¹¹⁶ См. об этом: Атаманчук Г. В. Указ. соч. С. 189.

норм; совместимости управленческих функций; концентрации управленческих функций; комбинирования управленческих функций; достаточного разнообразия управленческих функций; соответствия управляющих воздействий);

— структурно-организационные принципы (единства системы государственной власти; территориально-отраслевой; многообразия организационных связей; сочетания коллегиальности и единоначалия; линейно-функциональный);

— структурно-процессуальные принципы (соответствия элементов управленческой деятельности функциям и организации управленческих органов; конкретизации управленческой деятельности и личной ответственности за ее результаты; стимулирования рациональной и эффективной управленческой деятельности);

3) специализированные принципы в различных проявлениях государственного управления, не противоречащие общесистемным и структурным принципам¹¹⁷.

Столь широкое разнообразие примеров определения принципов государственного управления свидетельствует о трудностях в выделении оснований и критериев для более или менее единой классификации и систематизации этих принципов. В границах данной работы не представляется возможным провести свое исследование по этому вопросу, определим лишь проблему принципов управления как требующую своего скорейшего разрешения и отметим, что каждая из описанных нами предлагаемых систем и видов принципов государственного управления обладает как явными преимуществами, так и спорными положениями. Думается, что, говоря об управленческом процессе, в нем можно отметить присущие ему принципы в любой концепции принципов управления, поэтому вывод о том, что *управленческий процесс в полной мере строится и функционирует на базовых принципах государственного управления* вполне правомерен. Следовательно, мы определили первую группу принципов управленческого процесса — *общие принципы*

¹¹⁷ См.: Атаманчук Г. В. Указ. соч. С. 191—199.

управленческого процесса (базовые принципы государственного управления).

Другую группу принципов управленческого процесса представляют те принципы, которые подчеркивают его специфику, позволяют говорить о нем как о самостоятельном институте (подотрасли) административного права и специфическом виде (разновидности) процесса управления. Эту группу принципов можно разделить на две части.

Первая — это *принципы, характерные для любой управленческой процессуальной деятельности*. Среди них можно выделить: принцип обязательной всесторонней регламентации действий, осуществляемых в управленческом процессе; принцип учета интересов общества и государства¹¹⁸, принцип самостоятельности, официальности, гласности, принцип устойчивости решений; принцип административной преюдиции; принцип рационального и эффективного ведения управленческой деятельности; принцип осуществления управленческой процессуальной деятельности строго в пределах своей компетенции; принцип полного использования предоставленных полномочий; принцип правовой защищенности управленческого решения¹¹⁹; принцип новых задач¹²⁰; принцип быстроты процесса¹²¹; принцип осуществления процесса на языке коренного населения¹²².

Ко второй группе можно отнести *принципы, выражающие основные начала и специфику конкретных видов позитивных правовых процедур*, реализуемых в рамках управленческого процесса:

1) принятие правовых актов управления: принцип оперативности при подготовке и принятии правового акта управления; принцип полного, всестороннего и объективного анализа сложившейся управленческой ситуации; принцип максимальной информированности и всесторонней оценки ин-

¹¹⁸ См.: Методы и формы государственного управления / Под ред. Ю. М. Козлова, Б. М. Лазарева, А. Е. Лунова и др. М., 1977. С. 296.

¹¹⁹ См.: К о р р и н г В. И. Искусство управления. М., 1997. С. 70.

¹²⁰ См.: Там же. С. 89.

¹²¹ См.: С о р о к и н В. Д. Административно-процессуальное право. С. 143.

¹²² См.: Там же. С. 145.

формации при выработке управленческого правового акта; принцип целесообразности; принцип сочетания свободы (усмотрения) и необходимости; принцип ответственности за принимаемый акт управления и др.;

2) заключение административных договоров: а) так как эта правовая форма управленческой деятельности по сути является договором (хотя и обладает определенной спецификой), то ей присущи *общие принципы договоров*: диспозитивности правового регулирования (свобода договорных условий); автономии воли (добровольность заключения договаривающихся сторон); формально-юридического равноправия договаривающихся сторон; эквивалентности; взаимной ответственности сторон; и *специфические принципы заключения административных договоров*: публичности; полной, объективной, всесторонней оценки сложившейся ситуации; неущемления прав третьих лиц (так как одна из сторон обладает властью); *равной* возможности ответственности сторон, независимо от их полномочий; надлежащей регламентации прав и обязанностей сторон ("...обязательства сторон иногда столь общи, что трудно их выполнить, к тому же с точной мерой участия каждого участника"¹²³); удовлетворения общественного (публичного) либо государственного интереса и др.;

3) принципы совершения юридически значимых действий: обязательности совершения требуемого действия (в случае предоставления всех необходимых материалов и данных обращающейся стороной); оперативности и др.;

4) принципы деятельности по рассмотрению и разрешению обращений граждан: обязательного реагирования на обращение; получения достаточной информации; объективного и полного анализа ситуации, по поводу которой поступило обращение; закрепления, анализа и оценки полученной информации и в необходимых случаях должного реагирования; инстанционности или недопустимости передачи жалобы или рассмотрения жалобы вышестоящей инстанцией и др.

¹²³ Т и х о м и р о в Ю. А. Курс административного права и процесса. С. 190.

Таким образом, принципы управленческого процесса мы предлагаем подразделять примерно так:

1. **Общие принципы** (базовые принципы государственного управления).

2. **Специальные принципы** (характеризующие конкретные процедуры или их совокупности в управленческом процессе):

1) *принципы, присущие всем процедурам управленческого процесса;*

2) *принципы каждого вида деятельности (правовых процедур) в управленческом процессе:*

- принципы принятия правовых актов управления;
- принципы заключения административных договоров;
- принципы совершения юридически значимых действий;
- принципы деятельности по обращениям граждан.

Стадии

Вопрос о стадиях позитивных юридических процессов разработан гораздо в меньшей степени, чем вопросы стадийности юрисдикционных процессов. Так как и те, и другие процессы, несмотря на свою специфику, являются составляющими общего понятия "юридический процесс", то стадии, характерные для юрисдикционных процессов, в определенной степени схожи со стадиями деятельности в рамках управленческого процесса. Но сущность и содержание этих процессов все же в корне отличны, поэтому волнообразность, стадийность и цикличность, присущие управленческому процессу, необходимо не только проанализировать на основе практики стадий процесса, но и определить по-новому, с учетом содержания управленческой процессуальной деятельности, ее целей и задач.

Стадии юридического процесса в самом общем виде характерны и для позитивных, и для юрисдикционных процессов, и, значит, можно в самом общем виде определить следующие стадии управленческого процесса:

1) выработка проекта и принятие решения (возбуждение и рассмотрение дела);

2) организация исполнения решения (исполнение решения);

3) контроль за исполнением решения.

Но, безусловно, разделение на столь широкие по содержанию и объему стадии — не оптимальный вариант определения этапов управленческой деятельности, каждый из которых должен быть направлен на достижение конкретного юридического результата.

Выделенные Г. В. Атаманчуком стадии управленческой деятельности¹²⁴, на наш взгляд, можно рассматривать и как стадии управленческого процесса, так как понятие управленческой деятельности является более широким по отношению к понятию управленческого процесса и поглощает последнее, при этом не лишая его правовой самостоятельности:

1) анализ и оценка управленческой ситуации;

2) прогнозирование и моделирование необходимых (и возможных) действий по сохранению и преобразованию состояния управленческой ситуации (в субъекте и объектах государственного управления);

3) разработка предполагаемых правовых актов или организационных мероприятий;

4) обсуждении принятия правовых актов и осуществление организационных мероприятий;

5) организация исполнения принятых решений (правовых и организационных);

6) контроль выполнения и оперативное информирование;

7) обобщение проведенной управленческой деятельности, оценка новой (результатирующей) управленческой ситуации.

Используя анализ теоретических разработок и практики деятельности, мы предлагаем выделять следующие *стадии управленческого процесса*:

1. *Анализ и прогнозирование ситуации, требующей урегулирования, и выбор формы и метода управленческого воздействия (в зависимости от объема компетенции управляющего субъекта).* Нам представляется, что сокращение объема данной стадии или ее отсутствие в законодательном акте, определяющем вопросы управленческого процес-

¹²⁴ См.: Атаманчук Г. В. Указ. соч. С. 178.

са, — Управленческом кодексе, может снизить эффективность управления. Анализ и прогнозирование должны обеспечить оптимальность решения, его эффективность и полноту. Вряд ли можно не согласиться с известнейшими постулатами Блеза Паскаля: "Предвидеть — значит управлять" и Огюста Конта: "Знать, чтобы предвидеть, предвидеть, чтобы управлять"¹²⁵. К сожалению, при осуществлении государственного управления нередко принимаются правовые акты, заключаются административные договоры или совершаются иные действия не просто без учета и анализа экономической обстановки, возможности финансового обеспечения планируемых правовых установлений и т.д., но и явно противоречащие друг другу или законодательству, либо во многом дублирующие друг друга;

2. *Сбор информации и выработка проекта управленческого решения.* Выработка проекта управленческого решения должна осуществляться только при условии достаточной информированности управляющей стороны. А. И. Демидов справедливо отмечает, что управленческие процессы должны разворачиваться "в адекватной им информационной среде при наличии всех необходимых для принятия того или иного управленческого решения сведений"¹²⁶. В определенных случаях частью этой стадии могут являться процедуры по согласованию между соответствующими органами (например, согласование в ряде случаев с вышестоящим органом при издании нормативного правового акта или согласование условий административного договора между субъектами, обладающими формальным равенством при заключении договора).

3. *Принятие управленческого решения.* Главная особенность этой стадии — официальное оформление избранного управленческого решения. Именно с момента принятия правового управленческого решения оно приобретает качество юридического факта, т.е. с ним связывается возникновение, изменение или прекращение публичного правоотношения.

¹²⁵ Цит. по: Кнорринг В. И. Искусство управления. М., 1997. С. 12.

¹²⁶ Демидов А. И. Власть в единстве и многообразии ее измерений // Государство и право. 1995. № 11. С. 7.

4. *Организация исполнения и исполнение решения.* На данной стадии следует строго соблюсти установленные процедуры, выделить необходимые для исполнения решения ресурсы, установить сроки в тех случаях, когда это требуется, определить исполнителей и т.п. Главное в этой стадии — воплотить в принятом решении "достаточный потенциал управляющих воздействий"¹²⁷.

5. *Контроль за исполнением решения.* Современная теория управления выработала четкие требования к контролю: он должен быть оперативным, гласным и объективным, экономически целесообразным¹²⁸. Контрольной деятельности должны быть присущи не только карательные функции — контроль должен рассматриваться и как обратная связь, для которой устанавливаются контролируемые параметры, в рамках которых эта деятельность и должна осуществляться.

В управленческом процессе можно выделить и *факультативные стадии*, свойственные отдельным производствам. Эти этапы осуществления управления в настоящее время возникают в определенных законом случаях при принятии ряда правовых актов управления — правовая экспертиза и государственная регистрация¹²⁹. В теории административно-договорного производства выделяется стадия разрешения договорных конфликтов, являющаяся, по нашему мнению, факультативной (необязательной) стадией этого производства, которая в настоящее время практически не имеет законодательного определения.

¹²⁷ Атаманчук Г. В. Указ. соч. С. 180.

¹²⁸ См.: Кнорринг В. И. Указ. соч. С. 18.

¹²⁹ См.: Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти" // СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2663; 1997. № 20. Ст. 2242; Постановление Правительства РФ от 13 авг. 1997 г. "Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации" // СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895; № 50. Ст. 5689; Приказ Мин. юст. РФ от 17 апр. 1998 г. № 42 "Об утверждении разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации" // Бюл. норм. актов. 1998. № 10. С. 75—83.

Структура

Вопрос о структуре управленческого процесса, его составных частях, т.е. о видах производств и процедур, обусловлен самим характером этой процессуальной деятельности, которая охватывает значительно более широкий круг общественных отношений по сравнению с административным судебным процессом (административной юстицией), административно-юрисдикционным, арбитражным, уголовным и другими процессами.

В юридической литературе структура управленческого процесса (как и иные его институты) не разработана. Это связано с тем, что управленческий процесс пока не выделен в самостоятельный правовой институт. Кроме того, в научных исследованиях не всегда достаточно четко проводится разграничение понятий "процесс управления" и "управленческий процесс", иногда эти разнопорядковые понятия просто отождествляются (о чем говорилось выше).

Проблема структуры управленческого процесса осложняется наличием различных концепций понимания административного процесса (в узком и широком смысле). Не все ученые разделяют точку зрения о том, что административный процесс должен трактоваться по аналогии с гражданским и уголовным в самом узком из смыслов — как процесс рассмотрения спора судом о субъективном публичном праве (административная юстиция). Управленческий же процесс ими рассматривается только как ряд производств в рамках административного процесса (производство по обращениям граждан, производство по принятию нормативных актов органами управления и т.д.).

Учитывая изложенные концепции и выводы, мы придерживаемся мнения, что 1) административный процесс — это порядок разрешения спора о праве и его содержание не позволяет вносить в него какие-либо дополнительные управленческие производства; 2) производство как системная, последовательная совокупность определенных однопорядковых процедур — это часть процесса, который, в свою очередь, состоит из совокупности производств и самостоятель-

ных процедур, не образующих производства, следовательно, 3) те производства и процедуры, в которых определяется соответствующий вариант позитивной управленческой процессуальной деятельности, в своей совокупности являются процессом; 4) этот процесс имеет название управленческого процесса и выступает самостоятельным по отношению к административному судебному процессу видом процессуальной деятельности в административном праве — позитивной административной деятельностью.

Все производства и процедуры, входящие в управленческий процесс, можно определить как систему производств и процедур, разрушающих соответствующие специфические группы дел в сфере административного управления. Эта система может быть разделена на следующие группы: *основные и специальные производства, особое производство, самостоятельные управленческие правовые процедуры.*

а) Основные производства

Данную группу производств составляют те производства, в основе которых лежат самостоятельные (основные) формы реализации управления. В этих формах управленческой деятельности находит свое внешнее выражение непосредственное управляющее воздействие на управляемый объект, по существу они являются правовыми формами реализации исполнительной власти и, следовательно, нуждаются в максимально целесообразной степени регламентации. К этим формам, определяемым как основные производства, относятся: деятельность по принятию нормативных и индивидуальных актов (правовых актов управления) — *производство по изданию правовых актов управления* и деятельность по заключению административных договоров — *административно-договорное производство.*

Основные производства осуществляются в сфере государственного управления определенным кругом субъектов, наделенных соответствующими полномочиями (по изданию правового акта управления или заключению административного договора), и представляют собой некий способ разрешения широкого круга возникающих в этой сфере дел на

основе использования регламентированных законодательством управленческих процедур.

Остановимся несколько более подробно на характеристике производств и процедур управленческого процесса, так как данный вопрос в юридической науке не исследовался и получить представление об управленческом процессе, не характеризуя его структуру, весьма затруднительно.

Производство по принятию правовых актов управления

Данное производство является основным производством управленческого процесса. Независимо от различных концепций административного процесса, оно всегда выделялось в самостоятельный вид производства¹³⁰. Наиболее часто его содержание сужали и определяли как производство по принятию нормативных актов органами государственного управления¹³¹.

Принятие и исполнение правовых актов управления является одной из основных правовых форм реализации исполнительной власти. В процессе государственного управления возникает потребность в детализации норм законов,

¹³⁰ См.: Б а ч и л о И. Л. Функции органов управления. М., 1976. С. 101—112; В а с и л ь е в Р. Ф. Акты управления: (Значение, проблема исслед., понятие). М., 1987; Д р е й ш е в Б. В. Правотворчество в советском государственном управлении. М., 1977; Ж е в а к и н С. Н. Государственная регистрация ведомственных нормативных актов: (Краткий комментарий и обзор практики применения) // Государство и право. 1995. № 5. С. 30—38; Л а з а р о в К. Критерии разграничения ничтожных и оспоримых административных актов // Сов. государство и право. 1988. № 3. С. 107—115; О н ж е. Некоторые случаи несоответствия административных актов целям закона // Государство и право. 1992. № 3. С. 113—118; М а р ч е н к о в а Е. М. Законодательство субъектов РФ о нормативных правовых актах // Журн. рос. права. 1998. № 6. С. 76—82; Методы и формы государственного управления / Под ред. Ю. М. Козлова, Б. М. Лазарева, Е. А. Лунева и др.; Н о в о с е л о в В. И. Законность актов управления. М., 1968; П и г о л к и н А. С., К а з ь м и н И. Ф. Р а х м а н и н Т. Н. Инициативный проект закона "О нормативно-правовых актах Российской Федерации" // Государство и право. 1992. № 7. С. 76—86; Т и х о м и р о в Ю. А., К о т е л е в с к а я И. В. Правовые акты: Учеб.-практ. пособие. М., 1995; и др.

¹³¹ См., например: С о р о к и н В. Д. // Проблемы административного процесса. С. 77.

которая и осуществляется путем издания таких актов. Правовые акты управления представляют собой особый вид подзаконных, официальных юридических актов, принимаемых субъектами исполнительной власти в процессе исполнительно-распорядительной деятельности, оформленных в соответствии с нормами права, содержащих односторонние властные волеизъявления и влекущих юридические последствия¹³².

Правовые акты управления выступают частью управленческого процесса и, следовательно, частью процесса управления. Уже в 70-е гг., когда управленческий процесс (в предлагаемой нами концепции) еще не был сформирован ни в теоретическом, ни в законодательном аспектах, этот вид правовой деятельности органов государства был тесно связан с процессом управления. "Акты управления — средство установления и применения правовых норм в процессе государственного управления. Издание актов управления — часть управленческой деятельности, одно из ее проявлений. Акты управления отражают общие черты управленческой деятельности и имеют свои особенности, отражающие их правовой характер"¹³³.

Правовые акты управления весьма разнообразны и разноплановы. К ним относятся указы, постановления, распоряжения, ведомственные инструкции, решения юрисдикционных органов, акты администрации и т.д. По форме выражения они могут быть словесными и конклюдентными, их можно разделить на правовые акты нормативного и индивидуального характера.

Производству по принятию правовых актов управления принадлежит значительная роль в организации процесса управления. Без соответствующих властных распоряжений управленческого характера было бы невозможно осуществление руководства различными сферами жизнедеятельности общества. Правовые акты органов управления, базирующиеся на законах и актах вышестоящих органов, обеспе-

¹³² См.: В а с и л ь е в Р. Ф. Акты управления. С. 88—98.

¹³³ Методы и формы государственного управления / Под ред. Ю. М. Козлова, Б. М. Лазарева, А. Е. Лунева и др. С. 42—43.

чивают единое регулирование как субъектами управления, так и объектами. Все это объясняет несомненную важность отграничения деятельности по изданию правовых актов от иных действий органов управления.

Различные концепции этого отграничения были предложены еще в 60-е гг. в ходе дискуссии о содержании советского административного процесса¹³⁴. Так, предлагалось этот вид управленческой деятельности включать в понятие административного процесса, в рамках которого выделялись: 1) производство по принятию нормативных актов органами государственного управления; 2) производство по заявлениям граждан и обращениям организаций о реализации принадлежащих им прав в сфере управления; 3) производство по жалобам и спорам в сфере государственного управления; 4) производство по делам организационного характера в аппарате государственного управления и др. В этом случае административный процесс понимался как порядок разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления исполнительными органами государственной власти, а в предусмотренных законом случаях — и другими государственными и общественными органами как деятельность, в ходе осуществления которой возникают общественные отношения, регулируемые нормами административно-процессуального права.

Существует концепция, где при определении понятия административного процесса за основу берутся только акты управления (производство по их принятию). Например, венгерские ученые-административисты считают, что административный процесс в узком смысле представляет собой систему действий органов управления, которая осуществляется в целях и в ходе подготовки и издания нормативных и конкретных (индивидуальных) актов управления¹³⁵.

Основное требование, предъявляемое к правовому акту управления, — это требование его законности, т.е. соблюде-

¹³⁴ См.: С а л и щ е в а Н. Г. Административный процесс в СССР; Л у н е в А. Е. Вопросы административного процесса. С. 43—51.

¹³⁵ См.: Венгерское административное право. С. 384—412.

ние установленного порядка принятия правового акта, что и является содержанием производства. В настоящее время процесс принятия и действия правовых актов управления нормативного характера в определенной степени урегулирован: действуют Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти" с дополнениями¹³⁶, постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. "Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации" с изменениями¹³⁷, приказ Министерства юстиции РФ от 17 апреля 1998 г. № 42 "Об утверждении разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации"¹³⁸ и др. Принят Государственной Думой в первом чтении в ноябре 1996 г. проект Федерального закона "О нормативных правовых актах Российской Федерации", который должен стать юридической базой для принятия и реализации других нормативных актов, регулирующих некоторые виды правотворчества.

Что же касается правовых актов индивидуального характера, то при их принятии в настоящий момент необходимо лишь учитывать определенные требования, относящиеся к технической стороне подготовки актов и их оформлению (расположение реквизитов, бланки документов, нумерация страниц и пунктов текста, порядок оформления согласования и т.д.). В связи с этим целесообразно принять нормативный акт, который бы регулировал порядок подготовки, оформления, принятия, действия и отмены, а также признания недействительными как нормативных, так и индивидуальных правовых актов управления. Конечно, полная унификация порядка издания этих актов нереальна. Невозможно деталь-

¹³⁶ См.: СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2663; 1997. № 20. Ст. 2242.

¹³⁷ См.: Там же. 1997. № 33. Ст. 3895; № 50. Ст. 5689.

¹³⁸ См.: Бюл. норм. актов. 1998. № 10. С. 75—83.

но в рамках одного нормативного акта урегулировать процесс принятия правовых актов управления отдельных видов. Поэтому этот акт должен содержать лишь общие требования к порядку издания правовых актов управления. В нем следует указать на наличие возможности дополнительной регламентации в других нормативных актах порядка издания отдельных видов правовых актов управления.

В действующем законодательстве освещаются отнюдь не все вопросы производства по принятию правовых актов управления, необходимые для правового урегулирования. В то же время следует установить равновесие между "недостатком и избытком этих процедур"¹³⁹. Излишняя регламентация может до бесконечности удлинить процесс подготовки и принятия правового акта управления. Требуется введение в действие федерального Управленческого кодекса, о чем уже говорилось выше, в рамках которого будет урегулирован процесс принятия и нормативных правовых актов управления, и правовых актов индивидуального характера. Действительно, стадии подготовки актов, требования к содержанию акта и форме его изложения являются одинаковыми как для нормативных правовых актов, так и для актов индивидуального характера. В этой связи отметим то обстоятельство, что значительное число правовых актов управления объединяет в себе положения нормативного и индивидуального характера — такие акты называют смешанными. Поэтому трудно объяснить, почему до сих пор вопросы подготовки индивидуальных правовых актов остаются практически вне сферы правового регулирования.

Действенность правовых актов управления зависит от многих разнообразных факторов, в том числе от требований, предъявляемых к ним, которые должны быть закреплены в Управленческом кодексе. Самые общие требования, относящиеся к любому правовому акту управления, заключаются в следующем: акт должен быть целесообразен, законен и отвечать организационно-техническим требованиям, т.е. требованиям к культуре его оформления¹⁴⁰.

¹³⁹ Б р э б а н Г. Французское административное право. С. 199.

¹⁴⁰ См.: Б а х р а х Д. Н. Административное право. С. 149—150.

Анализируя действующий нормативный материал, проект Федерального закона о нормативных правовых актах РФ¹⁴¹, а также теоретические разработки, можно выделить следующие требования, которые должны обязательно учитываться на любой из стадий этой процессуальной деятельности:

1) акт должен соответствовать федеральным законам, а также правовым актам управления вышестоящих органов, быть основанным на конституционном разграничении предметов ведения между РФ и ее субъектами.

2) акт должен быть принят полномочным органом в пределах его компетенции;

3) акт должен быть принят в порядке и форме, установленными законом;

4) содержание акта должно соответствовать потребностям социально-экономического и политического развития общества;

5) необходима обеспеченность реализации предписаний акта (финансово-экономическая, организационная и т.д.).

Различие в компетенции органов, разнообразие задач, стоящих перед отдельными органами управления, различия в порядке формирования и деятельности органов управления объективно предполагают существование наряду с общими и специальных требований, устанавливаемых для правовых актов управления. К ним можно отнести:

1) наличие специального разрешения на издание;

2) прохождение государственной регистрации;

3) последующее утверждение акта;

4) издание акта в строго определенный срок и др.

Правовой акт управления обладает презумпцией законности и считается законным до тех пор, пока не будет установлено иное. Акты управления, не соответствующие требованиям законности, являются дефектными, их относят к категории ничтожных или оспоримых.

Вопрос о критерии разграничения ничтожных и оспоримых правовых актов управления — один из самых трудных

¹⁴¹ См.: Журн. рос. права. 1997. № 10. С. 156—167.

и не решенных в теории, что вызывает множество проблем при осуществлении управленческого процесса. Противоречие закону правового акта приводит к его ничтожности в одних случаях и оспоримости — в других в зависимости от степени нарушения закона. Проблема не была бы такой острой, если бы во исполнение ничтожных актов не принимались другие акты управления.

Наиболее категоричное и в то же время узкое понимание ничтожного акта управления предлагается В. И. Новоселовым: "Ничтожными признаются акты, исполнение которых образует состав преступления, и... адресаты вправе отказаться от исполнения. Адресаты сами устанавливают ничтожность актов органов управления (причем риск применения к адресатам принудительных санкций за неисполнение актов, которые в действительности являются законными, лежит на самих адресатах)"¹⁴². По мнению А. П. Коренева, ничтожные — это те правовые акты, которые вследствие своей незаконности не могут порождать и не порождают юридических последствий. Их незаконность настолько очевидна, что они не подлежат исполнению¹⁴³. Презумпция законности на них не распространяется. Это — акты, которые приняты с нарушением компетенции издавших их органов, с нарушением срока давности, без законного основания (заявления, представления и т.д.) для принятия актов, содержащих предписания подчиненным лицам осуществить противоправные действия.

По определению венгерских ученых¹⁴⁴, ничтожными считаются такие акты, которые имеют столь существенные дефекты, что не поддаются исправлению, и поэтому такой акт вообще не может быть пригоден для порождения правовых последствий. Но при этом не учитывается, что ничтожность акта выявляется далеко не всегда в момент издания, а в результате определенных действий по его проверке.

Таким образом, требуется, во-первых, четко теоретичес-

¹⁴² Новоселов В. И. Законность актов органов управления. С. 91.

¹⁴³ См.: Коренев А. П. Административное право России. Ч. 1. С. 178.

¹⁴⁴ См.: Венгерское административное право. С. 306.

ки определить понятия "ничтожный" и "оспоримый" правовой акт управления, а во-вторых, отметить необходимость проведения независимой научной экспертизы проектов нормативных правовых актов как определенного рода гарантию их законности, которая бы являлась *дополнительной стадией* данного производства. Суть ее заключается в следующем: для оценки качества проекта нормативного правового акта, внесенного в правотворческий орган, по решению его руководства, должна проводиться независимая научная (юридическая, финансовая, научно-техническая, экологическая и др.) экспертиза, имеющая обязательный характер как для проектов законодательных актов, вносимых на рассмотрение Государственной Думы, по вопросам обеспечения конституционных прав, свобод и обязанностей граждан РФ, так и для правовых актов Президента, Правительства, федеральных органов исполнительной власти, затрагивающих аналогичный спектр вопросов.

Одной из гарантий законности акта управления является предусмотренная постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. "Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации" государственная регистрация нормативных правовых актов, которые затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливают правовой статус организаций, имеют межведомственный характер, а также содержат сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера. Государственная регистрация, возложенная на Министерство юстиции РФ, как одна из стадий по принятию правовых актов управления, призвана обеспечить соблюдение законности в деятельности федеральных органов исполнительной власти при принятии ими нормативных правовых актов управления, не допустить ущемления прав граждан. Акты, которые не прошли государственной регистрации, а также были зарегистрированы, но не опубликованы в установленном порядке, являются не вступившими в силу, не влекут за собой правовых последствий и, следовательно, не служат правовым основанием для

регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к субъектам права за невыполнение предписаний. Поэтому на такие акты нельзя ссылаться, нельзя использовать их при разрешении споров. Одним из оснований представления актов на государственную регистрацию выступает возможность ограничения в них прав граждан, поэтому регистрацию можно рассматривать как одно из средств юридической защиты граждан от действия неправомερных нормативных правовых актов управления.

Вышеуказанное постановление разрешает широкий спектр вопросов и, несомненно, является более совершенным по сравнению с аналогичным постановлением Правительства РФ от 8 мая 1992 г. В нем нашли свое разрешение многие из проблем, возникших на начальном этапе введения института регистрации, но далеко не все. До недавнего времени оставался открытым вопрос о том, вправе ли Министерство юстиции пересмотреть свое решение о присвоении нормативному акту номера государственной регистрации в случае обнаружения впоследствии несоответствия нормативного акта законодательству РФ¹⁴⁵. Нам представляется, что в данном случае Министерство юстиции неправомочно отменить (пересмотреть) свое решение о регистрации по ряду причин. Во-первых, вступивший в силу после регистрации и опубликования нормативный акт сразу становится юридической основой для возникновения, изменения и прекращения определенного круга правоотношений, а также служит основанием для издания целого ряда других актов управления.

Поэтому отмена регистрации повлечет за собой целый ряд негативных правовых последствий. Кроме того, отмена решения о регистрации не является отменой принятого акта, поскольку отменить акт может только орган, его принявший. Суд общей юрисдикции отменить такой акт не вправе, что служит еще одним аргументом в пользу создания специаль-

¹⁴⁵ См.: Жевакин С. Н. Государственная регистрация ведомственных нормативных актов: (Краткий комментарий и обзор практики применения). С. 36.

ных органов, наделенных полномочиями по отмене неправомερных правовых актов — административных судов (о чем пойдет речь ниже). Во-вторых, регистрация — это средство контроля со стороны самой же исполнительной власти за законностью принимаемых ею нормативных актов, и само по себе признание Министерством юстиции РФ результата этого контроля недействительным не может повлечь недействительности правового акта, на основании которого иные органы уже осуществляют свою деятельность.

В случае обнаружения несоответствия действующего нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти Конституции РФ, федеральным законам, указам и распоряжениям Президента РФ, постановлениям и распоряжениям Правительства РФ, Министерство юстиции РФ в течение трех дней представляет в Правительство РФ предложения об отмене такого акта с обоснованием и проектом соответствующего постановления. Правительство РФ вправе отменить акты федеральных органов исполнительной власти или приостановить действие этих актов¹⁴⁶.

Административно-договорное производство

Вопросы договорного регулирования публичных правоотношений в правовой науке обсуждаются уже давно¹⁴⁷. То,

¹⁴⁶ См.: Приказ Мин. юст. РФ от 17 апр. 1998 г. № 42 "Об утверждении разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации" // Бюл. норм. актов. 1998. № 10. С. 75—83.

¹⁴⁷ См.: Бахрах Д. Н., Демин А. А. Административный договор: Вопросы теории // Рос. юрид. журн. 1995. № 2. С. 69—79; Демин А. А. Общие вопросы теории административного договора. Красноярск, 1998; Он же. Нормативный договор как источник административного права // Государство и право. 1998. № 2. С. 15—21; Коренев А. П., Абдурахманов А. А. Административные договоры: понятие и виды // Журн. рос. права. 1998. № 7. С. 83—91; Новоселов В. И. К вопросу об административных договорах // Правоведение. 1969. № 3. С. 40—45; Осинцев Д. В. Лицензирование и административный договор как способы реализации функций государства // Юридический процесс: Реформа процедур управления, законодательной деятельности и судебной власти. Воронеж, 1996. С. 94—113. (Правовая наука и реформа юрид. образования. Вып. 6); Розенфельд В. Г., Старилов Ю. Н. Современные проблемы формирования

что публичное право использует договорное начало как самостоятельный особый способ договорного регулирования, ученые-юристы отмечали еще в XIX — начале XX в. В 20-х гг. этот вопрос был затронут виднейшими русскими административистами А. И. Елистратовым¹⁴⁸ и В. Кобалевским¹⁴⁹. Административный договор рассматривался ими как побочная форма управленческой деятельности. В период с 20-х по 60-е гг. проблемой административного договора практически не занимались, но с 60-х гг. этот вопрос начинает разрабатываться более широко. Административный договор выделяется в самостоятельную форму управленческой деятельности государственных органов. Появляются работы, посвященные проблемам именно административного договора¹⁵⁰.

В современной административной науке вопрос о целесообразности и необходимости административного договора уже не возникает: как правовое явление, он нуждается в более глубоком теоретическом исследовании и законодательном определении. Отсутствие общей нормативной базы, регулирующей вопросы применения такой правовой формы управления, как административный договор (в настоящее время вопросы заключения административных договоров урегулированы разрозненными правовыми актами — например, контракты с военнослужащими имеют общую норма-

теории административного договора // Публичное право: пробл. совр. развития. Воронеж, 1995. С. 6—50. (Правовая наука и реформа юрид. образования. Вып. 3); О н и же. Проблемы современной теории административного договора // Правоведение. 1996. № 4. С. 47—67; С в я д о с ц Ю. И. Тенденции развития договорного права капиталистических стран // Сов. государство и право. 1991. № 3. С. 121—125; С т а р и л о в Ю. Н. Административный договор: опыт законодательного регулирования в Германии // Государство и право. 1996. № 12. С. 40—52; Т и х о м и р о в М. Ю. Акт управления и договор // Сов. государство и право. 1987. № 3. С. 38—44; Я м п о л ь с к а я Ц. А. О теории административного договора // Сов. государство и право. 1966. № 10. С. 56—63 и др.

¹⁴⁸ См.: Елистратов А. И. Очерк административного права. М., 1922.

¹⁴⁹ См.: Кобалевский В. Советское административное право. Харьков, 1929.

¹⁵⁰ См., например: Ямпольская Ц. А. О теории административного договора. С. 56—63; Новоселов В. И. К вопросу об административных договорах. С. 40—45.

тивную основу в виде КЗоТ РФ и, кроме того, регулируются соответствующими административными нормами законов РФ "О воинской обязанности и воинской службе" и "О статусе военнослужащего"), приводит к тому, что при возникновении договорных отношений в публичной сфере одновременно возникает значительное число проблем и коллизий. Ю. А. Тихомиров и И. В. Котелевская отмечают: "Если мы привыкли к хозяйственным договорам, то непривычными еще являются договоры, где сторонами выступают государства и их органы. К тому же не всегда удовлетворяет выбор сфер договорного регулирования, поскольку его произвольность подчас ведет к сужению законодательной сферы. Да и обязательства сторон подчас столь общи, что трудно их выполнить с точной мерой участия каждого участника. Неясен механизм ответственности и виды санкций, в частности источники покрытия убытков, возмещения ущерба"¹⁵¹.

В публичной сфере существует значительное число различных видов юридических договоров. Можно выделять международные, федеративные, конституционные, административные, финансовые, налоговые и другие договоры¹⁵². Кроме того, в управленческой административной сфере имеются административно-правовые договоры и соглашения¹⁵³. Административные договоры по различным основаниям можно подразделять на значительное число разновидностей. Так, по степени сложности можно выделить ординарные административные договоры, сложные и уникальные; по содержанию — чисто организационные соглашения и договоры смешанного типа, в которых организационные вопросы связаны с трудовыми, имущественными и т.п.¹⁵⁴ Выделяются договоры нормативные (источники права) и индивидуальные (юридические факты)¹⁵⁵.

¹⁵¹ Тихомиров Ю. А., Котелевская И. В. Правовые акты: Учеб.-практ. пособие. С. 96.

¹⁵² См.: Бахрах Д. Н. Административное право. С. 171.

¹⁵³ См.: Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. С. 187—197.

¹⁵⁴ См., например: Бахрах Д. Н. Административное право. С. 173—174.

¹⁵⁵ См.: Демин А. В. Нормативный договор как источник административного права. С. 18.

Безусловно, такое разнообразие договоров не подлежит единой унификации, ибо невозможно единообразно урегулировать все процедуры принятия и исполнения различных видов договоров. Но, обладая своими специфическими особенностями, административный договор все же является правовым договором, которому присущи все основные характеристики договорного регулирования. Поэтому закрепить в едином правовом акте (Управленческом кодексе или законе "Об административных договорах") базовые требования к административному договору, его основные принципы, а также определить его общую процедуру заключения, исполнения и прекращения представляется не только возможным, но и необходимым.

Помимо материальных административных норм вопросы использования административного договора обязательно должны регулироваться и процессуальными нормами. "На проблему административного договора, по нашему мнению, следует смотреть не только с точки зрения материальных административно-правовых норм, устанавливающих статутные положения (участники, права, обязанности, ответственность, административно-правовой режим исполнения), но и с позиций административно-процессуального права. Ведь традиционно мы говорим о таком виде административного процесса, входящем в его структуру, как административно-договорный процесс. То есть административный договор — это одно из административно-процессуальных производств (так называемый позитивный административный процесс), которое, конечно, имеет и свою материальную часть. Однако не в меньшей степени необходимо развивать как в административно-правовой теории, так и в законодательстве именно процессуальные начала административного договора¹⁵⁶.

В публичной сфере заключение, исполнение и прекращение договоров получило наибольшее развитие в публичном международном праве. Представляется вполне обосно-

¹⁵⁶ Розенфельд В. Г., Стариков Ю. Н. Современные проблемы формирования теории административного договора.

ванным, вырабатывая специальные процедуры заключения административных договоров в рамках управленческого административно-договорного производства, использовать некоторые общие положения о договорах, выработанные международным публичным правом¹⁵⁷. Например, опираясь на законодательство в сфере международного договорного регулирования, можно выделить следующие стадии заключения административных договоров: выработка текста, принятие текста, выражение согласия на его обязательность.

В современной российской науке предлагается выделение следующих этапов договорного производства: 1) преддоговорная подготовка (сбор информации, разработка проекта, финансовое и технико-экономическое обоснование, переговоры или конкурс); 2) принятие решения о заключении договора; 3) заключение договора; 4) исполнение принятых обязательств, реализация предоставленных по договору правомочий, контроль; 5) разрешение договорных споров; 6) анализ и обобщение договорной практики¹⁵⁸.

Причем при заключении административного договора нужно учитывать наличие круга вопросов, требующих как договорного урегулирования, так и соответствующего нормативного предписания или дозволения органу публичной власти разрешить сложившуюся ситуацию посредством договора.

Административный договор является одной из важнейших правовых сфер в правовом демократическом государстве. Поэтому при разработке законодательства об административном договорном регулировании следует использовать зарубежный опыт законодательства об административных договорах и практику его применения. "Из всех западноевропейских стран, в которых создана теория административного договора и приняты соответствующие законодательные акты об административных договорах, особо выделяются

¹⁵⁷ См.: ФЗ "О международных договорах РФ" от 15 июля 1995 г. // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

¹⁵⁸ См.: Демин А. В. Общие вопросы теории административного договора. С. 43.

Франция и Германия"¹⁵⁹. В связи с этим изучение, обобщение и целесообразное использование и заимствование практики договорного регулирования публичных правоотношений этих стран — важная задача, способствующая формированию эффективного и оптимального варианта законодательства об административных договорах в России.

б) Специальные производства

Специальные производства в структуре управленческого процесса представляют собой совокупность различных сочетаний основных форм управления для разрешения индивидуально-конкретных дел в определенной, узкоспецифической сфере. Данные производства характеризуются тем, что направлены на установление порядка управления только в одной, узкоспецифической группе отношений. К ним относятся: *лицензионное производство, регистрационное производство, разрешительное производство, кадровое (служебное) производство, производство по делам о поощрениях и др.*

Чрезвычайно широкий спектр функций специальных производств не позволяет конкретно определить их общее содержание. По этим же причинам невозможно и типизированное их правовое оформление. Но так как в их основе лежит использование управленческих форм основных производств и самостоятельных процедур (правовые акты управления, заключение административных договоров, совершение юридически значимых действий), а они должны получить определенную правовую регламентацию (например, в Управленческом кодексе), то косвенное законодательное оформление специальных производств будет вполне достаточным. Кроме того, определенное законодательное регламентирование отдельных специальных производств возможно в различных нормативных актах, например, регистрационное производство регламентируется Указом Президента РФ от 8 июля 1994 г. "Об упорядочении государственной регистрации предприятий и предпринимателей на тер-

¹⁵⁹ Старилов Ю. Н. Административный договор: опыт законодательного регулирования в Германии. С. 40—52.

ритории РФ"¹⁶⁰, лицензионное — постановлением Правительства РФ от 24 декабря 1994 г. "О лицензировании отдельных видов деятельности"¹⁶¹.

в) Особое производство

Отдельное место занимает производство по обращениям граждан, в силу специфического взаимодействия управляемой и управляющей сторон и своего специального назначения (контрольная функция). В данном производстве инициатива возникновения правоотношений полностью исходит от управляемой стороны, и уполномоченное лицо — управляющая сторона — не вправе отказать в рассмотрении предложения, заявления, жалобы, а в определенных случаях обязана предпринять соответствующие действия.

Наиболее существенно выделяет данный вид производства то, что именно посредством обращений граждане участвуют в управленческом процессе, могут его "корректировать", что не характерно ни для какого иного вида управленческих производств. Кроме того, еще одной отличительной чертой производства по обращениям является возможность управляемой стороны защищать свое субъективное управленческое право в рамках этого производства, так как часть этого производства (по рассмотрению жалоб) выполняет охранительные функции — в рамках управленческого процесса устраняются возникшие нарушения, и эта часть (обжалование в административном порядке) выступает элементом механизма правового контроля за законностью действий и решений органов и их должностных лиц (механизм правовой защиты составляют — административный порядок рассмотрения жалоб, судебный порядок рассмотрения жалоб, прокурорский надзор).

Институт обращений граждан был известен еще в 1722 г., когда Петром I была учреждена должность рекетмейстера, который ведал "правлением дел челобитчиковых", принимал и рассматривал жалобы на волокиту или несправедли-

¹⁶⁰ См.: СЗ РФ. 1994. № 11. Ст. 1194.

¹⁶¹ См.: СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 69; № 20. Ст. 1804; № 24. Ст. 2280; № 33. Ст. 3394; № 43. Ст. 4062; 1997. № 17. Ст. 2011; № 49. Ст. 5601.

вые решения сенатской коллегии, доносил о том Сенату и требовал решения, а в некоторых случаях докладывал дело самому государю¹⁶². Российская Реформа 1785 г. наделила дворянские собрания правом "решать вопросы, поставленные правительством", а также "представлять свои пожелания губернатору или генерал-губернатору, специально избранная депутация во главе с предводителем дворянства могла обратиться к императрице"¹⁶³.

Нередко этот вид управленческого производства разделяют на два самостоятельных — производство по предложениям и заявлениям граждан и обращениям организаций о реализации принадлежащих им прав в сфере управления и производство по административно-правовым жалобам и спорам. В. Д. Сорокин пишет: "...Сходство... состоит главным образом в том, что и жалобы, и заявления суть обращения к компетентным органам. Этим сходство, однако, исчерпывается... если жалобы граждан разрешаются в административном и судебном порядке, то для разрешения заявлений установлен только административный порядок..."¹⁶⁴.

На наш взгляд, такое разделение института обращений граждан, рассматриваемого в материальном административном праве как единый комплексный институт, не вполне оправданно. Коллизия, о которой говорилось выше, легко преодолевается при условии четкого законодательного разграничения административной жалобы, направляемой в органы управления (или их должностным лицам), и административной жалобы (административного иска), направляемой в суд.

Достаточно часто в литературе можно встретить предложения о выделении административной жалобы, направляемой в суд, в самостоятельный вид судебного иска — административный иск. Еще в 1920 г. В. А. Рязановский писал: "Административный иск почти везде вырос из административной жалобы и в отдельных государствах сохраняет еще

¹⁶² См.: История государственного управления в России / Под ред. А. Н. Марковой. М., 1997. С. 107.

¹⁶³ Там же. С. 136.

¹⁶⁴ Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. С. 155.

некоторые характерные черты этой последней, но по существу он представляет иск о защите субъективных публичных прав граждан..."¹⁶⁵.

При условии создания в РФ системы административной юстиции это разделение станет практически необходимым и обоснованным, а жалоба, направляемая в суд, будет называться административным иском. Это позволит говорить о едином производстве по обращениям граждан в рамках управленческого процесса (дела рассматривают компетентные органы и должностные лица государственного управления) и специальной форме правосудия — административном процессе (административной юстиции), где жалобы — административные иски — рассматриваются судом (судьей).

Право на административную жалобу является неотчуждаемым правом гражданина. Административное обжалование в настоящее время регулируется Указом Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г.¹⁶⁶, а также законом РФ "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан", принятым 27 апреля 1993 г. (в ред. Федерального закона от 14 декабря 1995 г.)¹⁶⁷. Разрабатывается вопрос административного обжалования и на ведомственном уровне, например, действуют Правила подачи жалоб, заявлений и ходатайств и их рассмотрения в Высшей патентной палате Российского агентства по патентным и товарным знакам¹⁶⁸.

На уровне субъектов РФ производство по обжалованию во внесудебном порядке регламентируется региональным законодательством, например: Закон города Москвы "Об обращениях граждан" от 18 июня 1997 г.¹⁶⁹; Закон Воронежской области "Об обращениях граждан" от 8 июня 1998 г.¹⁷⁰

¹⁶⁵ Рязановский В. А. Единство процесса. С. 26.

¹⁶⁶ См.: Ведомости Верх. Совета СССР. 1968. № 17. Ст. 144; 1980. № 11. Ст. 192; 1988. № 6. Ст. 94.

¹⁶⁷ См.: Ведомости РФ. 1993. № 19. Ст. 685; СЗ РФ. 1995. № 51. Ст. 4970.

¹⁶⁸ См.: Бюл. норм. актов РФ. 1998. № 19. С. 8—17.

¹⁶⁹ См.: Об обращениях граждан. Закон города Москвы: Комментарий. М., 1997.

¹⁷⁰ См.: Коммуна. 1998. 24 июня. № 115.

Право на жалобу не ограничено ни по форме, ни по содержанию. Предметом обжалования могут быть не только незаконные, но и нецелесообразные акты управления. Административный порядок рассмотрения жалоб имеет определенные преимущества по сравнению с судебным. "Речь идет о возможности компетентного органа управления оперативно рассмотреть обращение, устранить нарушение законности и применить меры взыскания к виновным. Немаловажен и тот факт, что орган государственного управления рассматривает дело по существу"¹⁷¹. Государственный орган, принимая решение по жалобе, проверяет обжалуемый акт на соответствие не только требованиям законности, но и целесообразности. В этом состоит отличие административного обжалования от судебного, в котором полномочия суда сводятся к признанию правового акта управления законным или незаконным.

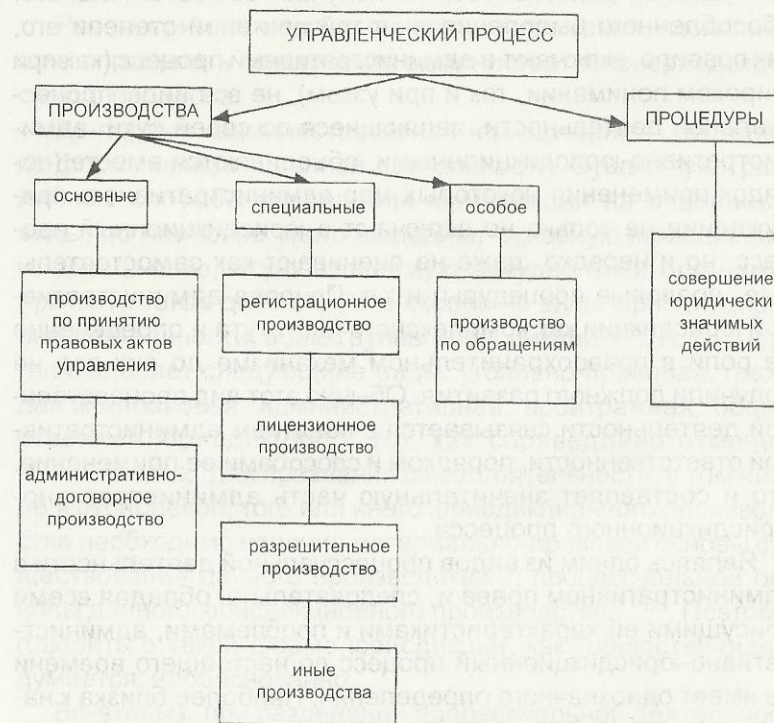
Существует концепция, согласно которой предлагается исключить из компетенции органов управления возможность рассматривать жалобы граждан на неправомерные решения нижестоящих органов или их должностных лиц. В. А. Рязановский писал: "Спорные вопросы права в правовом государстве призваны решать судебные установления, а не администрация. В этом заключается компетенция суда"¹⁷². Суть сводится к тому, чтобы освободить государственный аппарат от "несвойственного ему разрешения жалоб граждан, что позволит сосредоточить усилия аппарата на других проблемах". Но, как правильно заметила Н. Ю. Хаманева, во-первых, защита прав человека и гражданина — обязанность всех без исключения органов государственной власти и их должностных лиц, а во-вторых, обращения граждан являются одной из постоянных форм обратной связи, помогающей государственной администрации выполнять правообеспечивающие и правозащитные функции. "Административный и судебный способы разрешения конфликтов — две части

¹⁷¹ Хаманева Н. Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. С. 72.

¹⁷² Рязановский В. А. Указ. соч. С. 38.

единого механизма защиты прав и свобод личности, разумно дополняющие друг друга"¹⁷³.

Таким образом, схематично определить структуру управленческого процесса можно следующим образом:



§ 3. АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННЫЙ ПРОЦЕСС — ПОДОТРАСЛЬ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Вопросы административно-юрисдикционного процесса на протяжении многих лет постоянно находились в поле зрения ученых-административистов, но их однозначного разрешения в теории не выработано, что негативно сказывается и на законодательной практике. В общем, весь круг проблем,

¹⁷³ Хаманева Н. Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. С. 71—72.

очерченный при определении понятия и основных институтов управленческого процесса, наличествует и у административно-юрисдикционного процесса: нет единого подхода к понятийному аппарату; в большинстве случаев этот вид процессуальной деятельности не получает самостоятельного, обособленного выделения — в той или иной степени его, как правило, включают в административный процесс (как при широком понимании, так и при узком); не все виды процессуальной деятельности, являющиеся по своей сути административно-юрисдикционными, объединяются вместе (порядок применения некоторых мер административного принуждения не только не включают в юрисдикционный процесс, но и нередко даже не оценивают как самостоятельные правовые процедуры) и т.п. Природа административной юрисдикции как комплексного института и определение ее роли в правоохранительном механизме до сих пор не получили должного развития. Обычно этот вид процессуальной деятельности связывается с понятием административной ответственности, порядком и способами ее применения, что и составляет значительную часть административно-юрисдикционного процесса.

Являясь одним из видов процессуальной деятельности в административном праве и, следовательно, обладая всеми присущими ей характеристиками и проблемами, административно-юрисдикционный процесс до настоящего времени не имеет однозначного определения. Наиболее близка к нашей концепции формулировка, согласно которой под административно-юрисдикционным процессом понимается регламентированная административно-процессуальными нормами деятельность органов государственного управления, иных государственных и общественных органов (должностных лиц) по выявлению и пресечению административных правонарушений, рассмотрению индивидуально-конкретных дел по существу и применению к виновным физическим или юридическим лицам мер административного пресечения, взыскания, административно-восстановительных мер либо мер общественного воздействия, а также мер по исполнению принятых постановлений в целях предупреждения пра-

вонарушений. Предмет административно-юрисдикционного процесса составляют урегулированные административно-правовыми нормами отношения, складывающиеся в связи с нарушением административно-правовых предписаний¹⁷⁴.

Рассмотрим некоторые основные положения, позволяющие определить содержание административно-юрисдикционного процесса:

Во-первых, административная юрисдикция — это одна из форм юрисдикционной деятельности. Существуют различные способы разделения юрисдикции на отдельные виды, но наиболее часто выделяют судебную юрисдикцию и юрисдикцию, осуществляемую несудебными органами. Критикуя такое деление ("это скорее не виды юрисдикционной деятельности, а две группы юрисдикций"¹⁷⁵), А. П. Шергин выделяет следующие виды: уголовно-правовая, гражданско-правовая, административная, арбитражная, общественная юрисдикция¹⁷⁶. Но, как справедливо отмечал И. А. Галаган, "для признания самостоятельности, в том числе и отраслевой, того или иного юрисдикционного производства необходимо наличие материально-правовой основы существования данного производства...; процессуальной основы данного юрисдикционного производства..."¹⁷⁷. Поэтому говорить о такой форме юрисдикции, как "общественная", думается, необоснованно.

Во-вторых, при разделении процессуальной деятельности в административном праве на два основных процесса — позитивный управленческий и административно-юрисдикционный и выделении административного процесса в качестве самостоятельной правовой отрасли (судебной юрисдикции),

¹⁷⁴ См.: Розенфельд В. Г., Стариков Ю. Н. Административное принуждение. Административная ответственность. Административно-юрисдикционный процесс. Воронеж, 1993. С. 67.

¹⁷⁵ Шергин А. П. Административная юрисдикция. М., 1979. С. 28.

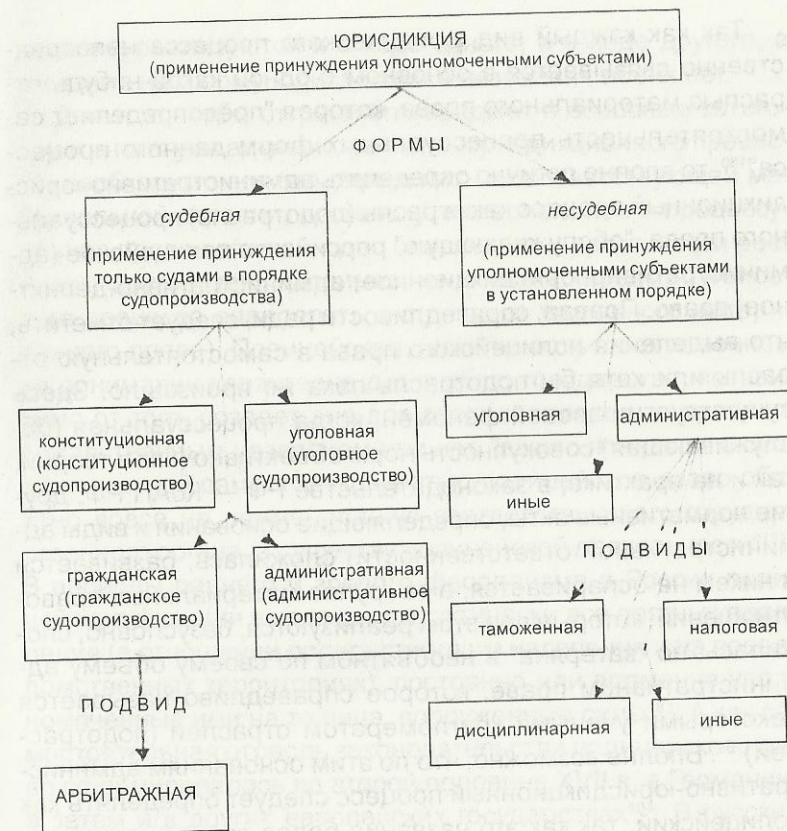
¹⁷⁶ См.: Там же. С. 28—29.

¹⁷⁷ Галаган И. А. Административная ответственность в СССР: Процессуальное регулирование. Воронеж, 1976. С. 46.

использование одного термина "административная юрисдикция" без уточнения о субъектах, ее применяющих, делает содержание понятия "административная юрисдикция" весьма расплывчатым, не выражающим специфики отдельных видов юридического процесса. Думается, если и судебную и несудебную деятельность по административным делам рассматривать как реализацию полномочий различными субъектами именно в сфере административной юрисдикции, то последняя все-таки нуждается в обязательном уточнении — какая же это административная юрисдикция: судебная или несудебная?

Поэтому, в-третьих, считаем необходимым разграничивать виды и формы юрисдикции и выделять по формам судебную и несудебную юрисдикцию, а по видам провести разграничение юрисдикции на четыре основных вида — конституционная юрисдикция, уголовная, гражданско-правовая и административная, в пределах каждого из которых существуют различные подвиды. Например, административная юрисдикция по форме может быть судебная и несудебная, а в рамках такого вида юрисдикции, как несудебная административная юрисдикция, можно выделить, в частности, такие подвиды последней, как таможенная юрисдикция, налоговая юрисдикция, дисциплинарная юрисдикция и др. Как подвид судебной гражданской юрисдикции можно выделить арбитражную судебную юрисдикцию.

В связи с этим в работе мы будем придерживаться следующих исходных положений: в ходе административного судебного процесса судами реализуется судебная административная юрисдикция в порядке административного судопроизводства, а в ходе административно-юрисдикционного процесса властные уполномоченные субъекты (в том числе мировые судьи) реализуют несудебную административную юрисдикцию в порядке, предусмотренном законодательством. Схематично эта концепция может выглядеть таким образом:



Как мы уже отмечали, на наш взгляд, юрисдикция — не только процесс наложения санкции. Суды, например, осуществляя судебную юрисдикцию, далеко не всегда применяют ответственность. П. Стайнов писал: "Юрисдикция не есть наложение санкции"¹⁷⁸. Следует сказать, что процесс реализации юрисдикционных полномочий не всегда заканчивается применением мер принуждения: "...если в ходе судебного следствия не установлено событие преступления... суд постановляет оправдательный приговор..."¹⁷⁹.

¹⁷⁸ Цит по: Ш е р г и н А. П. Административная юрисдикция. М., 1979. С. 21.

¹⁷⁹ Там же. С. 21.

Так как каждый вид юридического процесса непосредственно связывается в основном с одной какой-нибудь отраслью материального права, которая "предопределяет самостоятельность процессуальных форм данного процесса"¹⁸⁰, то вполне логично определять административно-юрисдикционный процесс как отрасль (подотрасль) процессуального права, "обслуживающую" российское полицейское (административно-юрисдикционное, административно-деликтное) право. Правда, справедливости ради, следует отметить, что выделения полицейского права в самостоятельную отрасль или хотя бы подотрасль пока не произошло. Здесь существует правовой феномен, когда процессуальная (обслуживающая) совокупность норм объективно (как в теории, так и на практике, в законодательстве РФ — КоАП РФ, другие нормативные акты, определяющие основания и виды административной ответственности) сложилась, развивается и никем не оспаривается, а та группа материальных правоотношений, которые при этом реализуются, безусловно, сложилась, но "затеряна" в необъятном по своему объему административном праве, которое справедливо называется некоторыми учеными конгломератом отраслей (подотраслей)¹⁸¹. Вполне возможно, что по этим основаниям административно-юрисдикционный процесс следует определять как полицейский, так как это название более соответствует соотношению материальной и процессуальной частей административного права, а кроме того, понятие "полицейский" шире по объему и более полно характеризует содержание той части административной деятельности, которая должна составить содержание административно-юрисдикционного процесса. Более того, использование понятия "административно-юрисдикционный процесс" не вносит ясности в разграничение административного процесса и процесса в области полицейских отношений, ибо юрисдикционные пол-

¹⁸⁰ Л о р и я В. А. Административный процесс и его кодификация. Тбилиси, 1986. С. 31.

¹⁸¹ См.: С о л о в е й Ю. П. Российское полицейское право: история и современность // Государство и право. 1995. № 6. С. 75—85.

номочия реализуются и в ходе одного, и в ходе другого, а указания на форму юрисдикции в названиях обоих нет.

Для того чтобы отграничить предмет и основные категории и институты административно-юрисдикционного процесса, необходимо все это определить в соответствующей материальной отрасли, поскольку материальное и процессуальное право связаны, одно опосредует и практически реализует другое (так, например, невозможно предмет уголовного процесса определять в отрыве от уголовного материального права). Полицейская деятельность в современном ее понимании характерна для любого государства, независимо от того, создает оно для этого специальные органы с тождественным названием или нет, "важно понять, что своей известной самостоятельностью полицейское право обязано вовсе не наименованию соответствующего государственного органа, а существу полицейской деятельности"¹⁸². В периоды раннего и зрелого феодализма в России полицейские функции выполняли практически все органы управления (в отношении подвластного им населения и на подведомственных территориях), постоянно или временно уполномоченные ими на то лица, вооруженные силы¹⁸³. А как самостоятельная отрасль законодательства полицейское право сформировалось во второй половине XVII в. в Германии, а затем и в других европейских государствах¹⁸⁴. В русских университетах преподавание полицейского права было введено в 1835 г. В связи с этим были созданы самостоятельные кафедры, которые в 1863 г. получили название кафедр полицейского права¹⁸⁵. Они просуществовали до 1917 г., хотя уже с начала века все чаще предлагалось переименовать

¹⁸² С о л о в е й Ю. П. О спорных вопросах полицейского права (по материалам "Лазаревских чтений") // Государство и право. 1998. № 8. С. 10.

¹⁸³ См.: З е р ц а л о в А. М. Объезжие головы и полицейские дела в Москве в конце XVII в. М., 1894; К а р п и к о в а И. С. Органы русского государства, выполнявшие функции полиции до XVIII в. // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 12, Право. 1973. № 3. С. 45—52.

¹⁸⁴ См.: Ш п и л е в с к и й М. Полицейское право как самостоятельная отрасль правоведения. Одесса, 1875. С. 6.

¹⁸⁵ См.: Е в т и х и е в А. Ф. Основы советского административного права. Харьков, 1925. С. 26.

"полицейское право" в "административное право". Безусловно, определенные положительные моменты в таком переименовании были, ибо нужно было сломать старое полицейское государство; обосновывалась и необходимость построения нового, правового, где полицейско-правовая норма становится административно-правовой с приданием ей двустороннего характера "в смысле взаимной связанности правом носителя государственного управления и гражданина"¹⁸⁶. Но полностью отказываться от полицейского права вряд ли было целесообразно. Оно должно регулировать значительный круг правоотношений, где сфера прав и свобод граждан может ограничиваться государственным принуждением — "полицейское право правового государства — это наука о нормах, регулирующих применение государственной принудительной власти"¹⁸⁷.

Вопросы определения места полицейского права в системе российской юридической науки обсуждаются и в настоящее время. Так, Ю. П. Соловей считает, что "настало время однозначно признать существование полицейского права как одного из элементов отечественной правовой системы. Оно представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере полицейской деятельности, т.е. деятельности органов исполнительной власти (должностных лиц) и иных уполномоченных на то субъектов, сопряженной с непосредственным вторжением... в права и свободы физических и юридических лиц, протекающей вне рамок уголовного и уголовно-исправительного процессов. Очевидно, нормы полицейского права имеют административно-правовую природу"¹⁸⁸. Им же предлагается и система курса полицейского права с чрезвычайно широким объемом¹⁸⁹, которая, несмотря на ряд спорных момен-

¹⁸⁶ Кобалевский В. Л. Советское административное право. Харьков, 1929. С. 9—10.

¹⁸⁷ Гессен В. М. Из лекций по полицейскому праву, читанных в 1901—1902 учебном году в Александровской военно-юридической Академии. СПб., 1902. С. 13.

¹⁸⁸ Соловей Ю. П. Российское полицейское право: история и современность. С. 80.

¹⁸⁹ См.: Там же. С. 83—85.

тов (особенно по вопросу широты содержания), заслуживает внимания и дальнейшего совершенствования и развития.

Поддерживая в целом необходимость выделения полицейского права, считаем его в большей части состоящим из норм материального характера. Но, что обусловливается самой природой права, любая материальная норма должна сопровождаться определенным механизмом своей реализации, закрепленном в процессуальной норме. Причем, подчеркивая основную специфику полицейского права — властные отношения по применению принудительных мер воздействия, где позитивное регулирование практически не имеет места, и исходя из приведенного выше определения, отметим, что процесс реализации этих норм должен протекать только в строгом соответствии с законом. Каждое такое действие должно иметь свою регламентацию, причем стадийную, так как сохранение, содействие развитию, защита и, конечно же, минимальная степень строго обоснованного и определенного правом вмешательства в права, свободы и законные интересы лиц — первоочередная задача органов власти в правовом государстве. Г. А. Туманов полагал: "Особо следует выделить задачу поддержания конституционного правопорядка, понимаемого как соблюдение гражданами и государством, его органами и должностными лицами принципов и норм Конституции Российской Федерации. Здесь никак не обойтись без администрирования. В том числе, вероятно, и поэтому все более настойчиво и аргументированно ставится вопрос о реабилитации и воссоздании российского полицейского права или формировании должностующего действовать наряду с административным правом права административно-деликтного. Так или иначе, но без принудительно-карательной и властно-предупредительной составных системы административно-правовой деятельности должное действие Федеральной Конституции в современной России не обеспечить. Это стало, наконец, очевидным и для самых либеральных из либералов, если они хотя бы сколь-нибудь за правопорядок"¹⁹⁰.

¹⁹⁰ О некоторых актуальных проблемах административного права. С. 20.

Исходя из вышеизложенного, определим основные положения административно-юрисдикционного процесса, согласно которым административно-юрисдикционное (полицейское) право является подотраслью российского административного права, а административно-юрисдикционный процесс — соответствующей подотраслью административного процессуального права, содержанием которой выступает порядок реализации компетентными органами соответствующих мер государственного административного принуждения.

Хотелось бы так же остановиться еще на одном важном моменте, свидетельствующем в пользу самостоятельного определения административно-юрисдикционного процесса. Центральная часть этого процесса — борьба с административными правонарушениями. Как справедливо отмечают некоторые ученые, эта сфера деятельности органов государственного управления, безусловно, очень важна, но отождествлять (или включать в содержание) ее с административным процессом — неправомерно. "Сфера административных правонарушений и борьба с ними — узкая область государственного управления. Ограничение административного процесса этой сферой означало бы неправильное ограничение административно-процессуальной деятельности... непонимание ее сущности, сведение большой задачи совершенствования административно-процессуального законодательства к решению одной проблемы борьбы с проступками"¹⁹¹.

Отраслью российского права, которая теснейшим образом будет взаимодействовать с полицейским правом и административно-юрисдикционным процессом, должна стать административная деликтология.

Подобно тому, как криминология занимается изучением преступности, причин и условий, способствующих совершению преступлений, и разрабатывает меры предупреждения преступности, должна существовать наука, изучающая состояние, динамику и причины проступков. В. И. Ремнев ввел

¹⁹¹ Л о р я В. А. Административный процесс и его кодификация. С. 11.

название такой науки — "деликтология", которое было поддержано учеными и прочно заняло свое место¹⁹².

Предмет административной деликтологии определяется как административная деликтность, ее структура, состояние, динамика, причины, ее вызвавшие, и меры борьбы с ней¹⁹³. В рамках административной деликтологии необходимо целенаправленно разрабатывать стратегию борьбы с административными правонарушениями, точно определять роль, степень и формы участия в этой борьбе различных государственных органов (в том числе правоприменительных). Более того, нельзя игнорировать вывод, к которому пришли криминологи в результате многолетних исследований: углубленное изучение причин преступности, причин, ее порождающих, и условий, ей способствующих, выдвинули общую проблему изучения поведения, отклоняющегося от нормы, в том числе такого, которое часто предшествует преступному или тесно с ним связано. Поэтому требует изучения вопрос о том, только ли в рамках криминологии нужно исследовать подобные явления¹⁹⁴. В науке утвердился отрицательный ответ на этот вопрос, что и было подтверждено рядом ученых, среди которых В. И. Ремнев, Е. В. Додин, И. П. Голосниченко, В. В. Головач, Ц. А. Ямпольская, Я. И. Глинский, А. П. Шергин и др.¹⁹⁵

Однотипное закрепление в нормах УК РФ и КоАП РСФСР общих положений и принципов уголовной и административной ответственности (институты виновности, обстоятельства, исключаящие ответственность, принципы наложения административного взыскания и уголовного наказания и др.) подтверждает наличие связи административно-деликтного права с охранительным блоком российского права. То же можно

¹⁹² См.: Р е м н е в В. И. Социалистическая законность в государственном управлении. М., 1979. С. 182.

¹⁹³ См.: Д о д и н Е. В. Административная деликтология в системе юридической науки // Государство и право. 1991. № 12. С. 32.

¹⁹⁴ См.: Ю с у п о в В. А. Теория административного права. М., 1985. С. 10.

¹⁹⁵ См.: Ш е р г и н А. П. Проблемы административно-деликтного права // Государство и право. 1994. № 8—9. С. 53—65; Актуальные проблемы административной деликтологии / Отв. ред. В. И. Ремнев. Киев, 1984; и др.

сказать и о полицейском праве и административно-юрисдикционном процессе. Включение этих трех отраслей (подотраслей) права в охранительную подсистему права позволит более точно определить их место в структуре права, что, в свою очередь, создаст благоприятные условия для разработки общих проблем всего охранительного блока.

Итак, охарактеризуем коротко основные институты административно-юрисдикционного процесса.

Субъекты

В качестве участников административно-юрисдикционного процесса выступают государственные органы, в большей части органы государственного управления, а также органы суда и прокуратуры, должностные лица. Участниками административно-юрисдикционного процесса могут быть общественные организации и их должностные лица. Особую группу участников административного процесса составляют физические и юридические лица, не наделенные специальными властными полномочиями.

В общем виде всю группу субъектов административно-юрисдикционного процесса можно разделить в зависимости от их властных полномочий: 1) *субъекты, наделенные специальными полномочиями по применению мер административного принуждения для разрешения конкретных дел*, и 2) *субъекты, не обладающие такими полномочиями*.

Так как, по нашему мнению, понятие административной юрисдикции связано с применением не только определенной административно-правовой санкции, но и любой административно-принудительной меры, круг субъектов первой группы достаточно широк. Орган административной юрисдикции является одним из правоохранительных органов государства, а те органы, которые в полной мере нельзя отнести к системе правоохранительных органов, обязательно обладают закрепленной законодательно административно-юрисдикционной функцией. Административно-юрисдикционное отношение, на наш взгляд, состоит из административно-деликтных (административная ответственность, дисциплинарная ответственность) и административно-охранитель-

ных (меры принуждения — процессуальные, пресекательные, восстановительные) отношений, и, следовательно, можно сделать вывод, что состав первой группы субъектов административно-юрисдикционного процесса образуется именно из числа тех субъектов, которые наделены властными полномочиями в сфере всех этих групп отношений.

Все органы, наделенные административно-юрисдикционными полномочиями, являются обязательными субъектами юрисдикционной деятельности. Именно по их инициативе происходит возникновение, изменение или прекращение административно-юрисдикционного правоотношения, посредством которого реализуются их функции.

Наиболее исследован вопрос о субъектах такой части административно-юрисдикционного процесса, как производство по делам об административных правонарушениях. Кроме того, следует отметить, что включение этой процессуальной деятельности в данный вид процесса в науке практически не вызывает разногласий, большинство авторов просто отождествляют административную юрисдикцию с этим производством, не включая в ее содержание процедуры применения иных мер административного принуждения. "Юрисдикционная деятельность ... существует для разрешения возникающих правовых конфликтов, воздействия на правонарушителя... Предметом рассмотрения и разрешения в рамках административной юрисдикции являются дела об административных проступках"¹⁹⁶. При таком подходе, как уже отмечалось в предыдущих разделах, возникает целый комплекс неразрешенных вопросов, но, говоря о субъектах административно-юрисдикционного процесса, остановимся только на одном: происходит значительное сужение круга органов и должностных лиц — субъектов этого вида процесса в административном праве. На наш взгляд, к группе субъектов, обладающих властными административно-юрисдикционными полномочиями (т.е. к субъектам первой группы), относятся все те органы и должностные лица, которые

¹⁹⁶ Ш е р г и н А. П. Административная юрисдикция. С. 35.

могут применять любые меры административного принуждения.

Для четкого определения круга субъектов административно-юрисдикционного процесса необходимо остановиться на проблеме содержания административного принуждения. Среди ученых и практиков существуют различные мнения о содержании административного принуждения. "Одни авторы (Д. Н. Бахрах и др.) сводят его к применению предусмотренных законом санкций к лицу, совершившему административный проступок; другие (П. Стайнов, И. А. Галаган, М. И. Еропкин и др.) рассматривают административное принуждение значительно шире, включая в это понятие и психическое воздействие в виде угрозы применения административных санкций за уклонение от совершения предписанных действий, неподчинение известным запретам и ограничениям"¹⁹⁷.

Различное толкование объема содержания административного принуждения приводит и к различному определению круга субъектов, его осуществляющих. По нашему мнению, под административным принуждением как видом государственного принуждения следует понимать психическое либо физическое воздействие на сознание и поведение субъектов с целью понудить их путем угрозы применения предусмотренных в законодательстве административных санкций к должному поведению (совершению предписанных действий) либо к подчинению установленным запретам и ограничениям, а равно само применение с соблюдением процессуальных требований уполномоченными органами, должностными лицами, представителями общественных организаций, наделенных соответствующими полномочиями, мер административного воздействия, сопровождающихся отрицательными последствиями личностного, организационного, материального характера с целью предупреждения правонарушений для пресечения противоправного поведения,

¹⁹⁷ Розенфельд В. Г., Стариков Ю. Н. Административное принуждение. Административная ответственность. Административно-юрисдикционный процесс. С. 15.

предотвращения возможных вредных последствий, наказания виновных в совершении административных правонарушений, обеспечения охраны прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, общественного порядка, всех форм собственности, создания режима законности во всех сферах, восстановления нарушенных законных прав, свобод и интересов физических лиц, юридических лиц, государства¹⁹⁸.

Административно-юрисдикционная деятельность, связанная с вторжением в личную сферу лиц, требует не только жесткой регламентации процедуры ее осуществления, но и законодательного определения всех субъектов, наделенных административно-юрисдикционными полномочиями. Эта проблема будет разрешена с появлением нового кодифицированного акта в сфере полицейского (административно-деликтного) права (Законодательство об административно-юрисдикционном процессе. Полицейский кодекс¹⁹⁹, соответствующий процессуальный раздел КоАП²⁰⁰ и т.п.), в котором также будут урегулированы вопросы процессуального правового статуса субъектов.

Вторую группу субъектов полицейского процесса представляют лица, на которых распространяется административно-юрисдикционное воздействие. Эта группа субъектов обладает своими процессуальными правами и обязанностями, которым корреспондируют процессуальные права и обязанности субъектов первой группы. Их процессуальный статус должен быть закреплен законодательно.

Как сторона административно-юрисдикционного процессуального правоотношения, которое возникает в связи с осуществлением несудебной административной юрисдикции, эти субъекты обладают процессуальной право- и дееспособ-

¹⁹⁸ См.: Там же; Розенфельд В. Г., Основин В. С. Пьянство и алкоголизм: организационно-правовые средства борьбы с ними. Воронеж, 1988. С. 41—43.

¹⁹⁹ См.: Соловей Ю. П. Российское полицейское право: история и современность. С. 82—83.

²⁰⁰ См.: Салищева Н. Г. К концепции Административно-процессуального кодекса РФ (по материалам "Лазаревских чтений") // Государство и право. 1998. № 8. С. 26.

ностью; они имеют общие черты, свойственные этой категории во всех процессуальных отраслях (о чем говорилось выше), а так же и свои особенности, обусловленные содержанием и функциями административно-юрисдикционного процесса. Административно-юрисдикционная процессуальная правоспособность в большинстве случаев прежде всего связана с возможностью выбирать определенный вариант поведения и в соответствии с нормами права обеспечивать реализацию своих субъективных прав²⁰¹.

Следует отметить, что выражать свое отношение (согласие или несогласие) к административно-юрисдикционному варианту управления, выбранному для разрешения данного конкретного индивидуального дела, субъекты этой группы могут посредством административного процесса. Например, в случае своего несогласия с мерой административного принуждения, выбранной в отношении него, лицо может обратиться непосредственно с административным иском (административной жалобой) в суд (административный процесс).

Принципы

В определенной степени можно говорить о том, что из исследуемых нами процессов административного права вопросы принципов и стадий административно-юрисдикционного процесса наиболее разработаны применительно к производству по делам об административных правонарушениях, которое является основной и наиболее регламентированной, последовательно изученной частью этого процесса²⁰².

Так как суть исследуемого процесса — реализация административно-юрисдикционных полномочий, можно с уверенность говорить о том, что принципы, на которых базируется общая юрисдикция, а также специфические принципы, присущие форме общей юрисдикции — несудебной юрисдик-

²⁰¹ См., например: С а л и щ е в а Н. Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. С. 25.

²⁰² См., например: М а с л е н н и к о в М. Я. Порядок применения административных взысканий: Учеб.-практ. пособие. М., 1998. С. 1—11.

ции, в полной мере свойственны административно-юрисдикционному процессу.

Процессуальная деятельность, связанная с применением принудительного воздействия, основана на определенных принципах. В административно-юрисдикционном процессе реализуются общеюрисдикционные принципы, имеющие свою специфику.

В научной литературе разных лет настойчиво проводилось и обосновывалось мнение, что любая юрисдикционная деятельность должна строиться на общих принципах. Так, М. Д. Шаргородский и О. С. Иоффе в 1957 г. отмечали, что та часть административного процесса, которая связана с применением карательных санкций к виновным в правонарушениях, должна подчиняться "тем же принципам, которые присущи уголовному и гражданскому процессу"²⁰³. Более того, в результате дискуссии был сделан правомерный вывод о том, что такие общеюрисдикционные принципы можно также разделять на две группы: 1) *общеправовые принципы*, к которым, например, относят принцип публичности, законности²⁰⁴, принцип уважения личности, охраны прав и свобод граждан²⁰⁵, принцип национального языка, демократизма²⁰⁶ и др. и 2) *сугубо юрисдикционные принципы*, причем они приобретают свою специфическую окраску в зависимости от специфики отрасли. И. А. Галаган писал: "Общеюрисдикционные принципы в той или иной процессуальной отрасли или юрисдикционном институте имеют свое специфическое содержание и особенности. Наличие этих специфических черт в принципах различных юрисдикционных производств при сохранении общих, системных моментов обуславливается спецификой соответствующих матери-

²⁰³ Шаргородский М. Д., Иоффе О. С. О системе советского права // Сов. государство и право. 1957. № 6. С. 109.

²⁰⁴ См.: П о л я н с к и й Н. Н. Вопросы теории советского уголовного процесса. М., 1956. С. 84.

²⁰⁵ См.: Советский уголовный процесс / Под ред. Н. С. Алексеева, В. З. Лукашевича. М., 1989. С. 54.

²⁰⁶ См.: Р а х у н о в Р. Д. Участники уголовно-процессуальной деятельности. М., 1961. С. 92.

ально-правовых отношений и способом государственно-правового реагирования на правонарушения²⁰⁷.

Определим следующую совокупность принципов административно-юрисдикционного процесса: 1) *общеюрисдикционные принципы*, 2) *принципы производств и процедур по применению мер государственного принуждения*.

1. Общеюрисдикционные принципы:

— *принцип законности*, суть которого состоит в том, что применение административного принуждения допустимо только на основаниях и в порядке, установленных законом. Гарантиями этого принципа служат, во-первых, возможность применения мер государственного принуждения только соответствующими компетентными органами, перечень которых определен законодательством, а во-вторых, применение этих мер может быть обжаловано лицом, по отношению к которому эти меры были применены, или в вышестоящий орган (должностному лицу), или в судебном порядке.

Говоря о производстве по делам об административных правонарушениях, следует добавить, что применение мер административного взыскания может осуществляться только по отношению к лицам, виновным в совершении противоправных деяний. Так, ст. 8 КоАП РСФСР гласит: "Никто не может быть подвергнут мере воздействия в связи с административным правонарушением иначе, как на основаниях и в порядке, установленных законодательством. Производство по делам об административных правонарушениях осуществляется на основе строгого соблюдения социалистической законности... Соблюдение требований законодательства при применении мер воздействия за административные правонарушения обеспечивается систематическим контролем со стороны вышестоящих органов и должностных лиц, прокурорским надзором, правом обжалования, другими установленными законодательством способами".

— *принцип публичности* находит свое выражение в том, что применение мер административного принуждения осуществляется в интересах государства, от имени государства

и органами (должностными лицами), уполномоченными на это государством. Принцип публичности действует на всех стадиях административно-юрисдикционного процесса и связан с непосредственной реализацией органами государства их прав и обязанностей (компетенции). Статья 2 Конституции РФ определяет: "...Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства".

— *принцип гласности* характерен для работы всех государственных органов РФ, в том числе и органов, осуществляющих административно-юрисдикционную деятельность. Все лица, к которым применяется мера принуждения, а в ряде случаев другие заинтересованные лица, должны быть своевременно уведомлены о применении к ним мер административного принуждения. Конституцией РФ определяется открытое разбирательство дел во всех судах (ст. 123). Аналогичным образом решается вопрос в КоАП, в ст. 229: "Дело об административном правонарушении рассматривается открыто..." "Открытый" характер применения мер административного принуждения не вызывает сомнений, поскольку большинство из них применяется открыто, непосредственно по месту обнаружения обстоятельств, необходимых для принудительного воздействия в целях охраны общественного порядка.

— *принцип уважения прав человека* также является определяющим для деятельности любых государственных органов. Причем в области применения к лицам мер государственного принуждения нарушения прав могут быть особенно серьезными, связанными с моральным и психическим травмированием лиц, поэтому вся юрисдикционная деятельность должна проходить в строго регламентированной законом форме и при ее непременном соблюдении и осуществляться только уполномоченными на то субъектами в рамках их компетенции. В ст. 21 Конституции РФ определено, что "достоинство личности охраняется государством. Ничто не может быть основанием для его умаления. Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию".

²⁰⁷ Галаган И. А. Административная ответственность в СССР. С. 176.

— принцип оперативности, экономичности и эффективности процесса. Суть принципа состоит в том, чтобы максимальное количество административных правонарушений были пресечены или предупреждены, или виновные в их совершении понесли ответственность, или нарушенное положение было восстановлено в кратчайшее время при минимальных правовых затратах. Выбор требуемой нормы должен осуществляться быстро и качественно, чтобы избежать дальнейшего юрисдикционного регулирования данного отношения, а так же возможных ошибок при выборе воздействия, наличие которых может привести к возникновению других юридических процессов (административного, уголовного) или негативных последствий. То есть урегулировать одно возникшее отношение нужно, по возможности, при использовании одного правового предписания.

— принцип национального языка. Статья 26 Конституции РФ определяет право каждого пользоваться родным языком. В соответствии со ст. 15 Закона РСФСР "О языках народов РСФСР" гражданам, не владеющим государственным языком, предоставляются право говорить на родном языке и возможность перевода²⁰⁸. Этот принцип реализуется практически во всей административно-юрисдикционной деятельности. При применении к лицу той или иной меры административного принуждения ему должно быть объяснено, в связи с чем, с каким противоправным поведением и какая мера принуждения к нему применяется. Например, невозможно применить такие административно-восстановительные меры, как прекращение права пользования земельным участком или административное выселение из самовольно занятой жилой площади к лицу, которое не понимает сути предъявляемых к нему требований, т.е. наличие переводчика в таких случаях является обязательным. В КоАП РСФСР этот принцип получил законодательное закрепление в соответствии с производством по делам об административных правонарушениях. Статья 253 определяет процессуальный статус переводчика. Но есть и исключения. Они действуют

²⁰⁸ См.: Ведомости РСФСР. 1991. № 50. Ст. 1740.

только в одной части административно-юрисдикционного процесса — в применении мер административного пресечения. Так, доставление нарушителя или административное задержание лица, не владеющего русским языком, может не сопровождаться переводом какого-либо объяснения. Но затем, после прекращения использования меры пресечения, переводчик все же должен быть предоставлен. Оговоримся, что такие исключения (случаи, когда пресекательные меры применяются к иностранным гражданам, или лицам без гражданства, или иным лицам, не владеющим языком) составляют очень малую часть по сравнению с общей массой административного противоправного поведения.

— принцип равенства всех перед законом и судом является конституционным принципом и закреплен в ст. 19 Конституции РФ. В административно-юрисдикционном процессе он проявляется в равенстве всех, независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств, перед уполномоченным органом государственной власти или его должностным лицом, применяющим меры государственного принуждения, определенные законом. Относительно производства по делам об административных правонарушениях этот принцип закреплен ст. 228 КоАП РСФСР.

2. Принципы производств и процедур административно-юрисдикционного процесса

Принципы производства по делам об административных правонарушениях и дисциплинарного производства в достаточной мере определены и исследованы юридической наукой. Так как целью данной работы является обоснование, отграничение и изучение именно административного судебного процесса, то мы дадим лишь краткий перечень наиболее общих принципов этих элементов административно-юрисдикционного процесса.

Так, производство по делам об административных правонарушениях основывается на следующих принципах: законности, оперативности, равенства, публичности, гласнос-

ти, состязательности, национального языка, объективной истины, двустепенности, диспозитивности, устности, всесторонности и непосредственности и др.²⁰⁹

К принципам дисциплинарного производства относят принципы: законности, публичности, обеспечения привлекаемому к ответственности права на защиту, уважения личности, гласности, участия общественности, объективной истины, процессуальной экономии, целесообразности²¹⁰.

Вопрос о принципах других элементов административно-юрисдикционного процесса до настоящего времени полностью не изучен. Границы данного исследования не позволяют провести глубокий анализ принципов административно-юрисдикционных производств и процедур. Отметим лишь то, что, например процедуры административно-восстановительного характера основываются на принципах: возмещения причиненного правонарушением ущерба, соразмерности восстановительной меры последствиям, созданным правонарушением и т.д.; процедуры применения пресекательных мер административного принуждения — на принципах: соответствия избранной меры пресечения характеру и мере противоправного поведения, своевременного оперативного применения меры административного пресечения и т.д.

Стадии

В самом общем виде для всех производств и процедур административно-юрисдикционного процесса, как и для других видов юрисдикционных юридических процессов, характерно наличие таких общих стадий, как возбуждение дела, рассмотрение дела, вынесение решения и его исполнение;

²⁰⁹ См.: Масленников М. Я. Порядок применения административных взысканий. С. 1—11; Он же. Производство по делам об административных правонарушениях. М., 1994. С. 15—24; Управленческие процедуры / Под ред. Б. М. Лазарева. С. 122—123; Г а л а г а н И. А. Административная ответственность в СССР. С. 170—195; и др.

²¹⁰ См.: А д у ш к и н Ю. С. Дисциплинарное производство в СССР. Саратов, 1986. С. 58—66; Ответственность в управлении. М., 1985. С. 219—321; и др.

обычно выделяется и такая стадия, как обжалование и опротестование решений²¹¹.

Каждая административно-юрисдикционная процедура, несмотря на специфику, в своем развитии (при реализации) обладает признаками стадийности. Ни один из видов (мер) административного принуждения невозможно применить, не возбудив и не рассмотрев дела (в некоторых случаях 1) акт о применении меры принуждения появляется не одновременно с возбуждением дела, а несколько "запаздывая" во времени, например, ст. 238 КоАП РСФСР, 2) такой акт может вообще не составляться, например, ст. 237 КоАП РСФСР). Невозможно и прекратить (завершить) такое индивидуально-конкретное дело без вынесения решения либо о применении определенной меры административного принуждения, либо о прекращении дела.

Несколько более развернутая система стадий может быть у производств административно-юрисдикционного процесса: например, дисциплинарное производство, помимо уже названных стадий, имеет и дополнительную — стадию дисциплинарной проверки²¹².

В производстве по делам об административных правонарушениях перечисленные стадии более полно регламентированы законодательством и содержат свои элементы, особенности и виды, определяемые спецификой административного правонарушения. Так, М. Я. Масленников, выделяя стадию исполнения постановлений о применении административных взысканий, называет следующие ее виды: исполнение постановлений о применении имущественных взысканий, о лишении специального права, о применении исправительных работ, о применении административного ареста²¹³. Стадия рассмотрения дел об административных

²¹¹ См.: Масленников М. Я. Порядок применения административных взысканий. С. 11—101; Он же. Производство по делам об административных правонарушениях. С. 25—95; Г а л а г а н И. А. Административная ответственность в СССР. С. 92—158; и др.

²¹² См.: А д у ш к и н Ю. С. Указ. соч. С. 87—90.

²¹³ См., например: М а с л е н н и к о в М. Я. Производство по делам об административных правонарушениях. С. 74—95.

правонарушениях имеет свои элементы: правовые основания, сроки, время и место рассмотрения дел; порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях; обстоятельства, подлежащие установлению в процессе рассмотрения дел об административных правонарушениях и т.д.²¹⁴

Структура

Вопросы структуры административно-юрисдикционного процесса как самостоятельного вида юридического процесса исследованы недостаточно. Наиболее детально описана только часть этого вида процесса — производство по делам об административных правонарушениях и дисциплинарное производство. Но в дальнейшем развитии, совершенствовании и более детальной регламентации нуждаются порядок применения иных (кроме административных взысканий) мер административного принуждения и правила применения таких мер. Многоплановость целей и задач административной юрисдикции предопределяет особенности структуры административно-юрисдикционного процесса. Но только в единых рамках его возможно полное выполнение задач и целей административной юрисдикции. При определении структуры административно-юрисдикционного процесса надо иметь в виду характерные особенности каждого вида административно-юрисдикционного производства, представляющие собой в каждом случае широкий комплекс процессуальных норм и регулируемых ими правоотношений²¹⁵.

До сих пор нет единой концепции структуры административно-юрисдикционного процесса. Кроме того, является весьма дискуссионным вопрос о том, выступает ли деятельность по применению отдельных видов мер административного принуждения административной юрисдикцией, процедурой, производством, процессом? Требуется уточнения и определения своего места в системе юридического процесса дисципли-

²¹⁴ См.: Галаган И. А. Административная ответственность в СССР. С. 140—151.

²¹⁵ Масленников М. Я. Административно-юрисдикционный процесс. С. 39.

нарное производство, в ходе осуществления которого реализуется, по мнению некоторых авторов, не административная, а дисциплинарная юрисдикция²¹⁶. Не включает дисциплинарное производство в систему административно-юрисдикционного процесса и М. Я. Масленников²¹⁷.

На наш взгляд, близость административной и дисциплинарной форм юрисдикции обусловливается целым рядом оснований, позволяющим рассматривать их в едином аспекте и говорить о дисциплинарном производстве не как о самостоятельном виде юрисдикции, а как о виде административно-юрисдикционной деятельности.

Думается, что основными процессуальными формами юрисдикции могут быть только те, которые реализуются в ходе самостоятельных юридических юрисдикционных процессов (уголовная юрисдикция, административная и др.), следовательно, считать дисциплинарную юрисдикцию самостоятельной формой юрисдикции, на наш взгляд, не вполне обоснованно. Но и полностью отрицать существование такого вида нелогично. Дисциплинарная юрисдикция представляет собой не самостоятельную форму юрисдикции, а, поглощаясь административной юрисдикцией (ее несудебной формой), является только ее видом, причем, в силу некоторой своей специфики (например, круг отношений и вопросов, разрешаемых в ходе применения дисциплинарной юрисдикции), вполне оправданно выделяемым. Так, многие авторы отмечают, что, несмотря на определенную специфику, дисциплинарное производство должно рассматриваться как "вид административного производства, что позволяет выделить его в самостоятельную структурную часть административного процесса"²¹⁸. Но необходимо сделать оговорку, что в предлагаемой концепции административного процесса как формы правосудия по административным делам

²¹⁶ См.: Шергин А. П. Административная юрисдикция. С. 56—58.

²¹⁷ См.: Масленников М. Я. Административно-юрисдикционный процесс. С. 40—41.

²¹⁸ Методы и формы государственного управления / Под ред. Ю. М. Козлова, Б. М. Лазарева, А. Е. Лунева и др. С. 308—309.

данное производство не может входить в его предмет, а представляет собой элемент структуры административно-юрисдикционного процесса.

Исходя из приведенных выше положений о юридическом процессе, его производствах и процедурах, мы предлагаем следующую структуру административно-юрисдикционного процесса:

- 1) производство по делам об административных правонарушениях;
- 2) производство по применению административно-восстановительных мер;
- 3) дисциплинарное производство;
- 4) производство по установлению надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы;
- 5) юрисдикционные (процессуальные) процедуры по применению пресекательных мер административного принуждения;
- 6) юрисдикционные процедуры по применению административно-предупредительных мер.

Во многом схожая система юрисдикционных "особых" производств предлагается А. Б. Пешковым:

- 1) рассмотрение дел о применении мер административного пресечения;
- 2) применение административно-предупредительных мер;
- 3) применение мер административной ответственности;
- 4) применение мер дисциплинарной ответственности²¹⁹.

Понимая административную юрисдикцию в самом узком смысле, А. П. Шергин определяет иную систему производств административно-юрисдикционного процесса:

- 1) обычное производство по делам об административных правонарушениях или производство в органе административной юрисдикции первой инстанции (данное производство является наиболее полной формой процессуального производства по этим делам);

²¹⁹ См.: Пешков А. Б. Проблемы административно-правового метода регулирования советских общественных отношений. Иркутск, 1974. С. 123.

2) ускоренное или упрощенное производство в отношении незначительных административных правонарушений без составления протокола (некоторые нарушения общественного порядка, правил дорожного движения);

3) специальное производство по применению административных взысканий за совершение преступлений, не представляющих большой общественной опасности;

4) производство в органе административной юрисдикции второй инстанции, возникающее лишь в случаях обжалования или опротестования решения по делу, вынесенного органом (должностным лицом) первой инстанции²²⁰.

Не можем согласиться и с классификацией, приводимой В. Г. Розенфельдом и В. В. Серегиной, составленной, на наш взгляд, без определенных критериев классификации производств административно-юрисдикционного процесса²²¹. Так, ими выделяются:

1) производства, связанные с рассмотрением административных споров (т.е. "рассмотрение с участием представителей органов исполнительной власти, профсоюзов, трудовых коллективов коллективных трудовых конфликтов, разрешение представителями исполнительной власти и местных администраций жалоб граждан, а также рассмотрение судами (судьями) жалоб на незаконные, нарушающие права, свободы, законные интересы граждан, правовые акты и действия органов власти, местного самоуправления, должностных лиц и общественных организаций")²²².

2) производства по применению мер государственного принуждения (т.е. "производства по применению таких административно-предупредительных мер, как принудительная госпитализация инфекционных больных, венерических больных, больных СПИДом, недобровольное (принудительное) лечение лиц, страдающих расстройствами душевной

²²⁰ См.: Шергин А. П. Административная юрисдикция. С. 93—100.

²²¹ См.: Розенфельд В. Г., Серегина А. В. Административное принуждение: Учеб. пособие. Воронеж, 1996. С. 11—138.

²²² Там же. С. 116.

деятельности, возмездное изъятие охотничьего оружия у пьяниц, наркоманов, психических больных, административный надзор за ранее судимыми лицами, административные производства по применению административно-пресекательных и административно-восстановительных мер, дисциплинарные производства в отношении военнослужащих, рядового, сержантского, офицерского состава МВД, ФСБ, контрразведки, налоговой полиции, судей, прокуроров, других лиц, на которых распространяются Дисциплинарные уставы и Специальные положения о прохождении службы за административные (кроме таможенных) проступки"²²³.

Не относятся ни к какой группе, но выделяются авторами и определяются как наиболее урегулированные законодательством и такие производства, как производство по делам об административных правонарушениях и производство о нарушениях таможенных правил²²⁴.

Допуская существование различных взглядов и концепций на административно-юрисдикционный процесс, мы отдаем предпочтение первой из приведенных выше структур. Охарактеризуем кратко некоторые наиболее общепризнанные производства и процедуры, составляющие структуру административно-юрисдикционного процесса.

Производство по делам об административных правонарушениях является наиболее регламентированным и исследованным производством административно-юрисдикционного процесса. Его проблемы, в частности его место в административном праве, постоянно привлекали внимание ученых²²⁵. Главными особенностями этого производства явля-

²²³ См.: Розенфельд В. Г., Серегина А. В. Административное принуждение.

²²⁴ См.: Там же.

²²⁵ См., например: Масленников М. Я. Производство по делам об административных правонарушениях. М., 1994; Розенфельд В. Г., Стариков Ю. Н. Административное принуждение. Административная ответственность. Административно-юрисдикционный процесс. С. 15; Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР. Свердловск, 1989; и др.

ются следующие: 1) производство возникает только в связи с совершением административного проступка, 2) посредством производства реализуется административная ответственность, к правонарушителю применяются меры административного взыскания.

Процессуальные нормы, входящие в институт производства по делам об административных правонарушениях, регулируют порядок реализации соответствующих материальных норм, процедуры их применения, процесс осуществления принудительного воздействия на виновных с помощью административных взысканий. Основная масса процессуальных норм, регламентирующих производство по делам об административных правонарушениях, содержится в КоАП РСФСР, однако определенное число этих норм содержится и в других правовых актах. Это связано с тем обстоятельством, что многие процессуальные нормы действующего с 1985 г. КоАП РСФСР безнадежно устарели, не соответствуют Конституции РФ (прежде всего в части разграничения предметов ведения между РФ и ее субъектами) и федеральным законам. Произошла частичная подмена процессуальных норм Кодекса ведомственной регламентацией²²⁶, когда ведомства стали создавать административно-процессуальные нормы, отличные по своему содержанию от весьма

²²⁶ См.: Постановление СМ РФ от 27 июля 1993 г. № 729 "Об утверждении положения о порядке наложения штрафов за правонарушения в области строительства" // Рос. вести. 1993. 21 авг. № 161; Постановление СМ РФ от 23 декабря 1994 г. № 1362 "Об утверждении положения о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель в РФ" // Рос. газета. 1994. 14 янв.; Приказ ГКАП РФ от 25 июля 1996 г. № 91 "Об утверждении правил рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства" // Рос. вести. 1996. 13 авг. № 150; 20 авг. № 155; Приказ ГКАП от 13 ноября 1995 г. № 147 "Об утверждении порядка рассмотрения дел по признакам нарушения законодательства РФ о рекламе" // Там же. 18 янв. № 10; Приказ ГКАП РФ от 4 апреля 1996 г. № 42 "Об утверждении положения о порядке рассмотрения ГКАП России и его территориальными управлениями дел о нарушении законов и иных правовых актов РФ, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей" // Там же. 30 мая. № 99.

детального процессуального раздела КоАП РСФСР, содержащего восемьдесят две статьи²²⁷. В результате подзаконной регламентации были утрачены некоторые процессуальные гарантии участников разбирательства дел об административных правонарушениях.

Принятие в 1992 г. Таможенного кодекса РФ (вследствие чего из сферы регулирования КоАП РСФСР были выведены административные правонарушения в таможенной сфере и, соответственно, регламентация порядка привлечения к административной ответственности за нарушение таможенных правил) также привело к нарушению единства действия КоАП на территории России. "Практика показывает: включение норм об административной ответственности в специальные акты нередко влечет нарушение законности, прав и интересов граждан, поскольку эти нормы зачастую не согласуются с общими принципами и механизмом реализации ответственности, установленными КоАП²²⁸. Кроме того, нередко к нарушению законности ведет и "растаскивание" процессуальных норм, регламентирующих производство по делам об административных правонарушениях, по отраслевым законам и подзаконным актам. Поэтому необходимо, чтобы порядок производства по делам об административных правонарушениях, независимо от состава правонарушения, субъекта административной юрисдикции, субъекта административной ответственности (физическое или юридическое лицо), был единообразен. Целесообразно регламентировать его в одном кодифицированном нормативном акте, например, таком, как КоАП РФ, либо, по мере развития полицейского права, в Полицейском кодексе²²⁹, либо в ином законодательстве об административной юрисдикции.

²²⁷ См.: Студеникина М. С. К проекту Кодекса РФ об административных правонарушениях // Журн. рос. права. 1998. С. 114.

²²⁸ Там же. С. 117.

²²⁹ См., например: Соловей Ю. П. Российское полицейское право: история и современность... С. 81—82.

Яркой спецификой другого производства административно-юрисдикционного процесса — *производства по применению административно-восстановительных мер* — является то, что основанием его возникновения выступает рассмотренное в установленном порядке дело об административном правонарушении и вынесенное по делу решение. Цель данного производства — возмещение причиненного правонарушением ущерба, восстановление справедливого (прежнего) состояния. Содержание производства составляют следующие меры:

- 1) прекращение права пользования земельным участком; изъятие не используемого по назначению земельного участка;
- 2) возмещение ущерба, причиненного административным, санитарным и экологическим правонарушением;
- 3) снос по постановлению районной, городской администрации самовольно либо с грубым отступлением от проекта построенного дома и др.

Система юрисдикционных (процессуальных) процедур по применению пресекательных мер административно-принуждения, урегулированная обособленной группой процессуальных норм, применяется только в связи с противоправными действиями, антиобщественным характером поведения, незаконной деятельностью граждан и юридических лиц. Эти меры применяются в тех случаях, когда необходимо пресечь противоправные действия и предотвратить их вредные последствия, а также когда требуется обеспечить привлечение в будущем виновных лиц, совершивших правонарушения, к административной ответственности (т.е. они являются правообеспечительным средством в производстве по делам об административных правонарушениях).

К числу этих мер относят: 1) требование к нарушителю прекратить противоправное поведение, соблюдать общеобязательные правила в сфере общественного порядка; 2) предписание; 3) привод лиц; 4) запрещение эксплуатации транспортных средств, техническое состояние которых не отве-

чает установленным требованиям; 5) доставка нарушителя; 6) административное задержание; 7) личный досмотр вещей, ручной клади, изъятие вещей и документов у лиц, подозреваемых в совершении административного правонарушения, или производимые при задержании этих лиц в момент совершения правонарушения; и ряд других мер²³⁰. На наш взгляд, к числу этих мер следует отнести и такие, как приостановление действия лицензии и аннулирование лицензии²³¹.

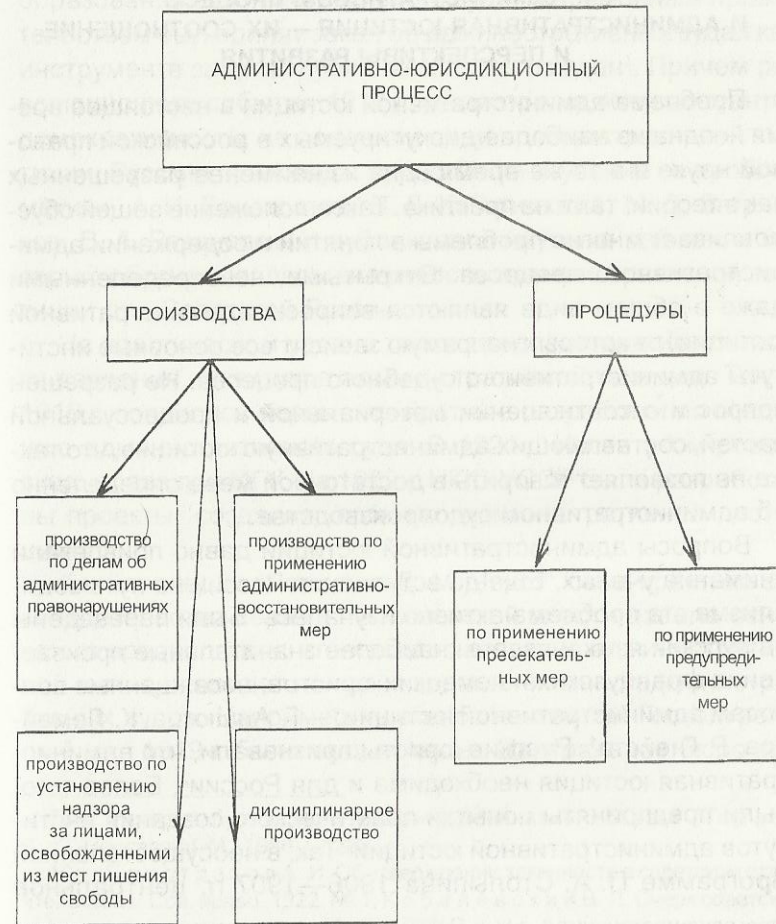
Юрисдикционные процедуры по применению административно-предупредительных мер осуществляются в целях предупреждения правонарушений, а также в сфере обеспечения правопорядка, общественной безопасности, борьбы со стихийными бедствиями, эпидемиями и эпизоотиями. Они не связаны с совершением правонарушений, а направлены на их предотвращение и поэтому предшествуют применению иных мер принуждения к виновным в совершении административных правонарушений. Особенностью предупредительных мер является то, что некоторые из них могут применяться только при чрезвычайных обстоятельствах и в особых условиях: объявление чрезвычайного положения либо введение карантина. К числу этих мер относят: 1) контроль и надзорные проверки; 2) досмотр вещей и личный досмотр; 3) проверка документов; 4) запрещение (ограничение) дорожного движения как одно из средств обеспечения общественной безопасности; ряд других мер²³².

²³⁰ См.: Розенфельд В. Г., Старилов Ю. Н. Административное принуждение. Административная ответственность. Административно-юрисдикционный процесс. С. 23—25.

²³¹ См.: Постановление Правительства РФ от 24 декабря 1994 г. № 1418 "О лицензировании отдельных видов деятельности" // СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 69.

²³² См.: Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право РФ. С. 265; Розенфельд В. Г., Старилов Ю. Н. Административное принуждение. Административная ответственность. Административно-юрисдикционный процесс. С. 20—22.

В заключение предложим следующее схематичное отображение структуры административно-юрисдикционного процесса:



АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС — ОТРАСЛЬ
РОССИЙСКОГО ПРАВА

§ 1. АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС
И АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ — ИХ СООТНОШЕНИЕ
И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Проблема административной юстиции в настоящее время — одна из наиболее дискутируемых в российской правовой науке и в то же время одна из наименее разрешенных как в теории, так и на практике. Такое положение вещей обуславливает многие проблемы в понятии и содержании административного процесса. Открытыми, не определенными даже в общем виде являются вопросы административной юстиции, от которых напрямую зависят все основные институты административного судебного процесса. Не разрешен вопрос и о соотношении материальной и процессуальной частей, составляющих административную юстицию, что также не позволяет говорить в достаточной мере определенно об административном судопроизводстве.

Вопросы административной юстиции давно привлекали внимание ученых. Еще до вступления России на путь социализма эта проблема активно изучалась. Были переведены на русский язык и изданы наиболее значительные произведения французских и немецких юристов, посвященные вопросам административной юстиции, — Г. Аншютца, К. Лемайера, Р. Гнейста¹. Русские юристы признавали, что административная юстиция необходима и для России². Более того, были предприняты попытки практического создания институтов административной юстиции. Так, в неосуществленной Программе П. А. Столыпина 1906—1907 гг. центральное

¹См., например: Аншютца Г. Юстиция и администрация. СПб., 1907; Гнейста Р. Правовое государство и административные суды Германии. СПб., 1896.

²См., например: Коркунов Н. М. Очерк теории административной юстиции // Журн. гражд. и угол. права. 1885. № 8; Елистратов А. И. Учебник русского административного права. М., 1911; Корф С. А. Административная юстиция. М., 1911.

место занимала административная реформа, предусматривавшая создание целостной системы гражданской администрации и административных судов.

В 1917 г. в схеме проекта Конституции предполагалось образование административного суда, а Временным правительством был принят закон об административных судах как инструменте защиты публичных прав граждан³. Причем революционные события 1917 г., несмотря на всю свою антидемократичность, не подавили идеи административной юстиции. Русские правоведы продолжили изучение ее проблематики. А. И. Елистратов, В. Л. Кобалевский, М. Д. Загряцков, В. А. Рязановский⁴ публиковали научные работы, в которых обосновывалась значимость административной юстиции для Советской России.

На практическом уровне также предпринимались попытки введения институтов административной юстиции. Так, в 1918 г. появились первые конкретные разработки по созданию административного суда. В 1921 г. Институтом советского права при МГУ, а в 1922 г. НКЮ УССР были разработаны проекты создания органов административной юстиции⁵.

Как справедливо отметил Д. М. Чечот⁶, сама практика законодательства первых лет советской власти давала основания предполагать, что процесс развития административной юстиции пойдет по пути создания именно административных судов. Например, постановлением НК Госконтроля от 4 мая 1919 г. было организовано Центральное бюро жа-

³См.: История буржуазного конституционализма XIX века / Под ред. В. С. Нерсисянца. М., 1986. С. 223.

⁴См.: Елистратов А. И. Об утверждении законности в советском строительстве // Сов. право. 1922. № 1; Кобалевский В. Л. Очерк советского административного права. М.; Л., 1924; Ожье. Административная юстиция в положительном советском праве // Вестн. сов. юстиции. 1923. № 7; Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы. М., 1924; Рязановский В. А. Единство процесса. М., 1996; и др.

⁵См.: Левин Б. Р. Роль суда в обеспечении социалистической законности в советском государственном управлении: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Свердловск, 1944.

⁶См.: Чечот Д. М. Административная юстиция. Л., 1973. С. 61.

лоб, а постановлением от 24 мая 1919 г. — местные Бюро жалоб. Последующее развитие показало, что практика стремилась превратить Бюро жалоб в органы по расследованию и разрешению жалоб, что практически было отражено в постановлении ВЦИК от 30 июня 1921 г. В течение нескольких лет Бюро жалоб функционировали не только как органы, ведавшие приемом жалоб и заявлений (как общего, так и частного характера), но и как органы, "производящие расследование и разрешение жалоб". Только в конце 1924 г. Бюро жалоб были закрыты⁷.

В своем развитии институт административной юстиции в России прошел ряд этапов:

1) до середины 20-х гг. административная юстиция, хотя и медленно, но неуклонно развивалась. Новое Советское государство не зачеркивало достижений мировой практики административной юстиции, более того, система органов административной юстиции начинала складываться практически;

2) с середины 20-х гг. и до 1936 г. институт административной юстиции не только не развивался, но и достижения предыдущего периода были полностью упразднены;

3) начиная с 1936 г., постоянно расширяется круг административных вопросов в компетенции суда. О развитии и тем более о существовании административной юстиции речь даже не ведется, хотя практически складываются все предпосылки для ее формирования. Именно два последних периода развития административного законодательства в условиях отрицания судебного разбирательства по административным делам и привели к тому, что смысл понятия "административный процесс" в значительной мере исказился, содержание этого правового института как рассмотрения спора в суде о субъективном публичном праве исчезло и заполнилось совершенно иным содержанием. А это, в свою очередь, привело к появлению, развитию и устойчивости концепции широкого понимания административного процесса. Причем так же, как сегодня при определении администра-

⁷См.: Чечот Д. М. Административная юстиция. С. 61.

тивного процесса предпочтение отдается широкой его трактовке, а понимание административного процесса как судебного процесса является определенной "новеллой", так и в характеризующий период настолько же новым было предположение не отождествлять административный процесс с судебным. Неразрывная связь административного процесса с административной юстицией отразилась даже в такой "передовой" статье своего времени, как статья С. Абрамова "В советском праве не может быть административного иска". В частности, он писал: "Есть ли в СССР почва для возникновения и развития административной юстиции, а следовательно, и административного процесса? (Курсив наш. — С. М.)"⁸;

4) с начала 60-х гг. дискуссия о необходимости, содержания и значении института административной юстиции возродилась, чему способствовало неуклонное законодательное расширение судебной компетенции по административно-правовым спорам. Эта дискуссия не повлияла на совершенствование практического механизма административной юстиции, но привела к тому, что к концу 80-х гг. институт административной юстиции прочно вошел и в законодательство, и в практику его применения, хотя именно эта терминология (административная юстиция) законодателем по-прежнему не использовалась;

5) с 1993 г., с момента принятия Конституции России, вопросы административной юстиции приобрели особую остроту, что обусловлено конституционным установлением административного судопроизводства. Более предметно говорить о ее существовании в России позволило и принятие закона о возможности судебного обжалования действий и решений административных органов, создание арбитражных судов и принятие Арбитражного процессуального кодекса, внесение изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс. Именно поэтому в настоящий период стали особенно актуальными вопросы не только материальной части ад-

⁸А б р а м о в С. В советском праве не может быть административного иска // Соц. законность. 1947. № 3. С. 8.

министративной юстиции (какой быть системе органов административной юстиции, каковы критерии и принципы подбора и формирования кадрового корпуса и т. д.), но и ее процессуальной части — вопросы административного процесса (сам порядок рассмотрения дела по существу органом административной юстиции, определение сторон и их процессуального статуса, установление вида и содержания процессуальных документов и т. п.).

В мире существуют различные системы административной юстиции, достаточно подробно описанные российскими учеными. Поэтому цель настоящей работы состоит в том, чтобы раскрыть взаимосвязь административной юстиции и процессуального порядка разрешения спора в ее рамках. Ограничиваясь лишь общими сведениями о видах органов административной юстиции и выбрав, на наш взгляд, наиболее соответствующую российской действительности модель последней, постараемся определить основные положения о процессе в административной юстиции (административном процессе) и предложить концепцию их взаимосвязи и разграничения.

В практике функционирования административной юстиции сложилось несколько систем:

1. Для рассмотрения категории административных споров создаются *специальные административные суды*. Они существуют параллельно системе общих судов и могут быть или формально не зависимыми от административных органов (Австрия, Германия, Финляндия), или находиться у них в определенном подчинении или взаимодействии (Франция, Италия).

2. Для рассмотрения административных споров в рамках отдельных ведомств создаются *административные суды, не составляющие единой системы*. Одновременно заинтересованные лица сохраняют право на обращение в общие суды по любому административному делу (Англия, США, Канада).

3. Некоторые административные споры относятся законом к компетенции *общих судов* и рассматриваются там по правилам гражданского судопроизводства (с отдельными

изъятиями). Остальные споры разрешаются в административном порядке соответствующими органами с соблюдением процессуальных правил.

Анализируя вопрос о том, какая же из систем административной юстиции наиболее приемлема для России, необходимо учесть не только прошлые этапы развития этих систем, их положительные и отрицательные моменты, общность исторической ситуации и т. п., но и перспективы развития, стоящие перед каждой из этих систем. Думается, что в силу неуклонно развивающейся и укрепляющейся линии построения правового государства, контроль за деятельностью органов одной из ветвей власти непременно должен осуществляться за пределами этой ветви. Надеемся, что российские законодатели все же отдадут приоритет независимой судебной форме административной юстиции как наиболее прогрессивной и эффективной форме контроля за деятельностью по осуществлению власти. Н. С. Колесова справедливо отмечает: "...в последнее время во всех странах наблюдается специализация судов и судей. В современных условиях роль и престиж административной юстиции в качестве специализированных органов защиты прав и свобод граждан от публичной власти постоянно усиливается"⁹. Исходя именно из такой концепции (создание судов административной юстиции), мы предлагаем решение вопроса об административном процессе как о *судебном* процессе, самостоятельной отрасли российского права, тесно связанной с административной юстицией, которая должна быть определена именно как "самостоятельная, специализированная судебная власть, призванная защищать субъективные права гражданина от незаконных распоряжений и решений административной власти"¹⁰. Роль самостоятельной административной юстиции по отношению к управленческой деятельности как предмету административного права "подобна той, которую играет по отношению к законодательной власти конституционная юстиция"¹¹. Еще в 1990 г. В. Яковлев, министр

⁹Общая теория прав человека / Под ред. Е. А. Лукашева. М., 1996. С. 415.

¹⁰Там же. С. 389.

¹¹Там же. С. 390.

юстиции СССР, отмечал: "Мы наблюдаем сейчас определенные, достаточно стабильные тенденции, характеризующие функции, организацию и методы деятельности системы юстиции. Первая из них — четкое разделение организационно-управленческой и судебной власти. Эти два вида деятельности не должны пересекаться. Они должны быть разделены, потому что без этого невозможно независимое правосудие"¹².

Кроме того, создание специализированного судебного административного органа позволит сосредоточить в одном месте все административно-правовые споры независимо от субъектного состава, где их сможет грамотно, эффективно и справедливо рассмотреть специализирующийся именно на них судья. Наличие административно-процессуальных норм в различных правовых актах приводит к определенным коллизиям, которых весьма проблематично избежать. Так, Н. А. Чечина отмечает терминологическое несоответствие по категориям споров, возникающих из административно-правовых отношений, в ГПК РСФСР и АПК РФ и в период столь бурного принятия и постоянного изменения законодательного массива ставит, на наш взгляд, трудно выполнимую задачу выработки и закрепления единой терминологии: "Недопустимо, чтобы одни и те же понятия (явления) в разных кодексах обозначались по-разному"¹³. Однако в результате создания именно единой системы, как органов административной юстиции, так и законодательства в этой сфере, многие проблемы (в том числе и понятийная) сами собой отпадут. И проблема кадрового корпуса, на которую ссылаются сторонники противоположных концепций, в этом случае разрешится гораздо проще, ведь создавать единый корпус судей в одной структуре, думается, менее проблематично, чем готовить компетентные кадры в различных системах органов.

При существовании такой "разбросанной" системы административной юстиции вполне объяснимо и то, что прове-

¹²Яковлев В. Задачи органов юстиции в условиях перестройки // Сов. юстиция. 1990. № 6. С. 2.

¹³Чечина Н. А. Рассмотрение судами дел, возникающих из административно-правовых отношений // Правоведение. 1994. № 5 — 6. С. 117 — 118.

денное Верховным Судом РФ изучение практики рассмотрения судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан, показало не только наличие серьезных затруднений и ошибок при разрешении этих дел, но и разный подход судов к разрешению некоторых вопросов применения материального и процессуального права¹⁴.

Проблемы процессуальной формы административной юстиции при создании единой системы административных судов в большей части будут также разрешены.

Говоря о процессуальной и материальной частях административной юстиции как правового института (правовой категории), необходимо уточнить, что же составляет круг вопросов (содержание) административной юстиции.

Обычно под административной юстицией понимается следующая совокупность содержательных характеристик этого института¹⁵:

1) административная юстиция представляет собой разновидность судебной деятельности, во всяком случае, она осуществляется с соблюдением основных элементов судебного разбирательства, если создаются квазисудебные органы административной юстиции;

2) одной из сторон судебного процесса обязательно является представитель администрации. Для всех систем административной юстиции характерно отнесение к ее ведению споров, возникающих в сфере административного управления между гражданами или юридическими лицами, с одной стороны, и административными органами — с другой.

Думается, что административную юстицию как комплексный институт следует понимать в двух смыслах: в широком и в узком. В широком смысле под административной юстицией понимается вся совокупность органов административ-

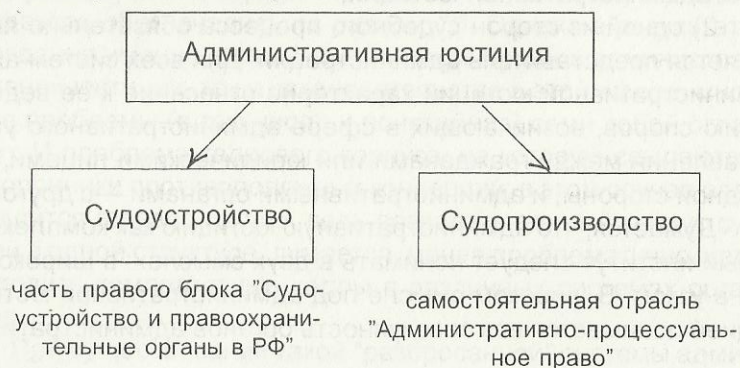
¹⁴См.: Воронов В. А. О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан // Бюл. Верх. Суда. РФ. 1994. № 4. С. 10 — 12.

¹⁵См.: Пилипенко А. Н. Административная юстиция в зарубежных государствах // Законодательство и экономика. 1996. № 3 — 4. С. 77; Чечот Д. М. Указ. соч. С. 29 — 30.

ной юстиции, порядок их формирования, функционирования и разрешения ими административно-правовых споров. Иными словами, понятием "административная юстиция" охватывается весь спектр вопросов в этой области (и материальных, и процессуальных). Это понятие включает в себя понятие административного процесса. В этом случае административная юстиция рассматривается как общая правовая категория.

В узком же смысле под административной юстицией понимается именно материальная сторона, т. е. та совокупность правовых норм, которая определяет систему органов административной юстиции, порядок их образования и функционирования, перечень дел, подлежащих рассмотрению посредством административного судопроизводства, и др. В данном случае административная юстиция представляет собой часть российского права, регулирующего вопросы судоустройства, — "Судоустройство и правоохранительные органы в РФ"¹⁶. Причем реализации этих материальных установлений служит такая отрасль права, как административный процесс (в этом и проявляется их взаимосвязь).

Данную концепцию понятия "административная юстиция" можно отразить в следующей схеме.



Следует отметить, что соотношение материальных и процессуальных норм в сфере административной юстиции та-

¹⁶См., например: Судоустройство и правоохранительные органы в Российской Федерации / Под ред. В. И. Швецова. М., 1997.

ково, что вполне оправданно можно говорить об определенной отраслевой самостоятельности законодательства об административной юстиции в узком смысле и законодательства об административном процессе. Если при характеристике управленческого процесса нами была подчеркнута целесообразность принятия единого управленческого кодекса, без специального выделения в его структуре процессуальной части ввиду теснейшей взаимосвязи материальных и процессуальных управленческих норм, то специфика административной юстиции и административного процесса как самостоятельных отраслей права и законодательства требует иного подхода при их кодификации.

Так, административный процесс должен быть урегулирован в одноименном кодексе — административно-процессуальном, который бы обеспечил практическое действие норм права при разрешении в суде административного спора. Другая же часть комплексного понятия "административная юстиция" должна получить свое нормативное оформление в законе "Об административной юстиции" ("Об административных судах в РФ" или "Об органах административной юстиции" и т. п.).

Принятие этих законодательных актов потребует изменения значительного числа уже действующих нормативных актов. В соответствии с новыми законами об административной юстиции и административном процессе должны будут приводиться ФКЗ "О судебной системе", Закон о статусе судей, ГПК, АПК, Закон об обжаловании в суд действий и решений... и др. Предстоит огромный объем работы, связанной не только с законодательной техникой, кодификацией и систематизацией законодательства, но и с практическими преобразованиями. Поэтому взвешенное и продуманное решение, основанное на теоретических разработках, особенно важно.

Таким образом, подытоживая вышесказанное, определим административный процесс как институт административной юстиции, в рамках которого посредством административного судопроизводства разрешаются дела о спорах о субъективном публичном праве. Административный

процесс обладает отраслевой самостоятельностью и развивающейся законодательной базой. Выработка концепции системы судов административной юстиции в России, где будет в полной мере реализовываться административный процесс, — это перспективная задача. Но по какому бы из предлагаемых путей не пошел законодатель, требуется обязательное законодательное регулирование вопросов деятельности как органов административной юстиции, так и сторон — участников процесса. Учеными справедливо отмечается, что нормы о разрешении административных споров кардинально отличаются от других норм гражданского процесса. "И это не случайно, ибо по своему содержанию эти нормы являются, по существу, административно-процессуальными. Есть логика в том, чтобы рассмотрение административного спора было обеспечено самостоятельной процедурой. Нужна полноценно разработанная система самостоятельных административно-процессуальных правил"¹⁷.

Следует также отметить, что развитие законодательства об административной юстиции и административном процессе позволит более предметно говорить о создании в России *административно-юстиционного права*¹⁸ (административно-судебного права).

§ 2. АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС КАК ФОРМА ПРАВОСУДИЯ

Необходимость в эффективном контроле за деятельностью исполнительной власти являлась важнейшей проблемой в различные исторические периоды как России, так и многих других государств. Во всех демократических обществах именно на правосудие возложена функция защиты конституционных прав и свобод граждан. Основная функция правосудия состоит в применении права к установленным в судебном порядке юридическим фактам. Осуществляя применение права, органы правосудия обеспечивают его защи-

¹⁷ Студеникина М. С. Административная юстиция нуждается в четком правовом регулировании // Журн. рос. права. 1997. № 6. С. 18—19.

¹⁸ См.: Старилов Ю. Н. Административная юстиция: Проблемы теории. Воронеж, 1998. С. 33.

ту, одновременно оказывая воспитательное воздействие на участвующих в процессе лиц и на всех граждан. Это одна из главных задач при отправлении правосудия. Сущность правосудия состоит в том, что специальный государственный орган — суд — в определенном процессуальном порядке решает вопрос о применении права к конкретному факту, действию, спору, отношению и в зависимости от решения этого вопроса определяет для участвующих в данном отношении лиц соответствующие правовые последствия¹⁹.

Крайне медленно и долго формировались в России теоретические начала правосудия по административным делам. На законодательном же уровне административный процесс практически не отождествлялся с правосудием, административным судопроизводством, вплоть до принятия Конституции 1993 г., предусмотревшей административное судопроизводство и определившей административно-процессуальное законодательство как самостоятельную отрасль.

Впервые судебная защита гражданина от власти государства как задача общества была сформулирована в период борьбы буржуазии против абсолютистского государства, в лозунгах Великой французской революции, и реализована в деятельности созданного Наполеоном Административного трибунала, а позднее нашла отражение в формировании системы административных судов в Германии, Австрии, Италии²⁰.

Говорить же о такой форме правосудия, как правосудие по административным делам (судебной защите публичных прав), в России стало возможно после законодательного закрепления целого ряда положений, поэтапно расширяющих круг органов, действия и акты которых обжалуются в судебном порядке:

— в первые годы советской власти ученые-юристы высказывают мысль о возможности судебной защиты публичных субъективных прав, в теории административной юсти-

¹⁹ См.: Строгович М. С. Природа советского уголовного процесса и принцип состязательности. М., 1939. С. 18—19.

²⁰ См.: Чечина Н. А. Рассмотрение судами дел, возникающих из административно-правовых отношений // Правоведение. 1994. № 5—6. С. 115.

ции активно разрабатываются вопросы учреждения административных судов в центре и на местах, даже предлагается проект Положения о Верховном административном суде²¹;

— 1922 г. — введен судебный порядок обжалования действий нотариусов;

— 1922 — 1927 г. — действует судебный порядок рассмотрения споров граждан с таможенными органами;

— 1936 г. — устанавливаются возможность и порядок судебного рассмотрения нарушений в списках избирателей;

— 1937 г. — закрепляется право обжаловать нарушения, связанные с недоимками и местными налогами;

— 1940-е гг. — идет широкая и длительная дискуссия о судебной защите прав граждан от незаконных действий администрации в ходе разработки Гражданского процессуального кодекса СССР²²;

— 1961 г. — введена возможность судебного обжалования постановлений о наложении административных штрафов;

— 1963 г. — в ГПК РСФСР введена глава "О рассмотрении дел, возникающих из административно-правовых отношений";

— с середины 1960-х гг. — проблема судебного контроля за деятельностью администрации (органов управления, при-

²¹См.: Елистратов А. И. Об утверждении законности в советском строительстве // Сов. право. 1922. № 1. (Здесь же был помещен проект Положения о Верховном административном суде); Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве. М., 1925; Рязановский В. А. Единство процесса. М., 1996; Носов Е. К вопросу о теории советской административной юстиции // Сов. право. 1925. № 4 (16) и др.

²²См.: Левин Б. Р. К вопросу об административной ответственности // Сов. государство и право. 1947. № 6; Социалистическая законность в советском государственном управлении. М., 1948; Абрамов С. Н. Гражданский процесс. М., 1948; Лунев А. Е., Студеникин С. С., Ямпольская Ц. А. Социалистическая законность в советском государственном управлении. М., 1948; Козлов А. Ф. Основные вопросы теории особого производства по закону от 11 апреля 1937 г.: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Свердловск, 1952; Шаргородский М. Д. Закон и суд. Вопросы уголовного права и процесса // Учен. зап. Ленингр. гос. ун-та. 1956. № 202. С. 20; и др.

чем не только государственных) приобретает характер еще более широкой дискуссии²³;

— 1977 г. — суды рассматривают уже около 30 категорий дел, связанных с оценкой законности решений органов государственного управления в соответствии с ГПК РСФСР;

— 1980 г. — введена возможность судебного обжалования постановлений о наложении всех видов административных взысканий;

— 1987 г. — принят Закон СССР от 20 октября 1987 г. "О порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан".

Особенно следует отметить два законодательных акта, которые, на наш взгляд, привели к конституционному закреплению положения об административном судопроизводстве (Конституция РФ, принятая 12 декабря 1993 г., ст. 118, п. 2). Это — Закон СССР от 2 ноября 1989 г. "О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан", и впервые заостряющий внимание на неравнозначности понятий "действие" и "решение" Закон РФ от 27 апреля 1993 г. "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан".

Несмотря на безусловно положительную и прогрессивную роль последнего закона, определение в Конституции административного судопроизводства, а также выделение в самостоятельную отрасль административно-процессуального законодательства (ст. 72, п. 1к) ставят целый комплекс проблем, требующих скорейшего как теоретического, так и законодательного разрешения, и названного закона для этого

²³См.: Самощенко И. С. Охрана режима законности Советским государством. М., 1960; Боннер А. Т. Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений: Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 1966; Киткин В. Т. Судебный контроль за законностью действий органов государственного управления. М., 1967; Бару М. И., Пущкин А. А. Оспаривание решений органов управления в судебном порядке // Сов. государство и право. 1967. № 2; Бахрах Д. Н. Советское законодательство об административной ответственности. Пермь. 1969; Салеев Н. Г. Административный процесс в СССР. М., 1964; Онаже. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М., 1970; и др.

явно недостаточно. "В настоящее время контроль за противозаконными действиями должностных лиц государственного аппарата управления осуществляется лишь эпизодически, при рассмотрении ими конкретных дел; он недостаточно емок и эффективен, учитывая ресурсную перенапряженность судебной системы, отсутствие соответствующей специализации у многих судей и распространенность правового нигилизма среди подавляющей части граждан, предпочитающих терпеть факты беззакония и произвола, нежели испытывать свои силы и терпение в неравном противоборстве с чиновниками, злоупотребляющими своими прерогативами"²⁴. Поэтому вопросы и проблемы развития правосудия по административным делам, отстающего по степени законодательной разработанности от иных форм правосудия, и, соответственно, вместе с ним отрасли, его обслуживающей — административного процесса, приобретают все большее значение. Ведь правосудие как общее, единое понятие всех видов судопроизводства — это "опора всей деятельности государства по обеспечению законного и обоснованного применения норм... права"²⁵.

Для того чтобы определить понятие и содержание правосудия по административным делам, необходимо выяснить, что представляет собой единое понятие правосудия, общее для всех его форм. Отсутствие единодушия ученых в вопросе о том, что считать правосудием, каковы его отличительные признаки, свидетельствует о сложности проблемы и возможности разных подходов к ее разрешению.

Слово "правосудие" образовалось в результате слияния слов "правый" и "суд". Его возникновение относят к XIII в. и связывают с появлением свода древнерусского права "Русская правда"²⁶. В Толковом словаре живого великорусского языка В. Даль дал следующее определение: "Правосудие — правый суд, справедливый приговор, решение по закону, по

²⁴Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 1996. С. 483.

²⁵Н е д б а й л о Г. Е. Система юридических гарантий применения советских правовых норм // Правоведение. 1971. № 3. С. 48.

²⁶См.: Ф а с м е р М. Этимологический словарь русского языка. М., 1987. Т. 3. С. 163.

совести"²⁷. Термин "правосудие" означает буквально: отправление "правового суда". В то же время очевидно, что все богатство этого термина не может быть раскрыто исключительно путем лексического толкования данного слова.

Подавляющее большинство авторов с прошлого века до наших дней в качестве обязательного признака правосудия постоянно подчеркивают, что это деятельность, осуществляемая только судом²⁸. В принятой в 1977 г. Конституции СССР в ст. 151 был закреплен принцип, который являлся в то время признаком правосудия: "Правосудие в СССР осуществляется только судом". Аналогичное положение содержится в ч. 1 ст. 118 Конституции РФ 1993 г. Значение принципа осуществления правосудия только судом заключается прежде всего в том, что он характеризует правовой статус суда в государстве. Ни один государственный орган или общественное объединение не вправе решать вопросы, отнесенные Конституцией РФ к исключительной компетенции суда.

Говоря о правосудии по административным делам, отметим, что, несмотря на существенную неразвитость законодательства и то, что административный процесс еще в полной мере не сформировался, данный признак правосудия, безусловно, присущ и рассмотрению дел, возникающих из административно-правовых отношений. Кроме того, по какому бы пути развития института административного судопроизводства законодатель ни пошел — либо эта категория дел будет подведомственна специальным коллегиям по административным делам в судах общей юрисдикции и арбитражных судах, либо будет создана система специальных судов административной юстиции — признак "правосудие осу-

²⁷Д а л ь В. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1955. Т. 3. С. 380.

²⁸См.: Г н е й с т Р. Правовое государство и административные суды Германии. СПб., 1896; Е л и с т р а т о в А. И. Основные начала административного права. М., 1914; А р ч е р П. Английская судебная система. М., 1959; Б о н н е р А. Т. Некоторые проблемы социалистического правосудия // Труды ВЮЗИ. 1971. Т. XVII; Конституционные основы правосудия в СССР / Под ред. В. М. Савицкого. М., 1981; К о к о р е в Л. Д., П а н ю ш к и н В. А. Суд и правосудие в СССР: Учеб. пособие. Воронеж, 1987; и др.

ществляется только судом" в любом случае будет определяющим для административного процесса.

Не можем мы согласиться и с такой позицией, когда правосудием признается только деятельность судов общей юрисдикции: "... представляется наиболее правильным рассматривать правосудие в непосредственном (и традиционно сложившимся) значении слова — как деятельность судов общей юрисдикции по рассмотрению и разрешению гражданских и уголовных дел и дел об административных правонарушениях"²⁹. Деятельность конституционных и арбитражных судов к правосудию при таком подходе не относится, следовательно, можно сделать вывод и о том, что при создании самостоятельной ветви правосудия — административных судов, их деятельность также не будет определена как правосудие. Этот вывод основан на положениях Закона РСФСР от 8 июля 1981 г. "О судостроительстве РСФСР"³⁰, в соответствии с которым правосудие осуществляется по гражданским, уголовным делам и делам, возникающим из административных правонарушений, судами общей юрисдикции содержание понятия "правосудие" значительно расширилось в связи с созданием Конституционного Суда РФ и системы арбитражных судов РФ, закреплением в Конституции 1993 г. положения о том, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства, а также закреплением в ФКЗ "О судебной системе РФ" положения о том, что "правосудие в РФ осуществляется только судами, учрежденными в соответствии с Конституцией РФ и настоящим федеральным конституционным законом"³¹.

Другим характерным для правосудия признаком является то, что оно осуществляется в установленной законом процессуальной форме. Процессуальный порядок судебного

²⁹Судоустройство и правоохранительные органы в Российской Федерации / Под ред. В. И. Швецова. М., 1997. С. 40.

³⁰См.: Ведомости РСФСР. 1981. № 28. Ст. 976; Ведомости РФ. 1993. № 33. Ст. 1313; СЗ РФ. 1994. № 27. Ст. 2753; № 32. Ст. 3300; Рос. газета. 1994. 3 дек.

³¹См.: СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

разбирательства выступает единственно возможным порядком отправления правосудия, гарантирующим его законность. Судебная деятельность подчинена более жестким правилам, чем законодательная и исполнительная. Судьи, как носители судебной власти, обязаны действовать в строгом соответствии с процедурой, установленной в действующих процессуальных кодексах. В связи с этим хотим еще раз подчеркнуть необходимость скорейшей разработки аналогичного ГПК, УПК, АПК административного процессуального законодательства (Административного процессуального кодекса), который нужен для административного судопроизводства независимо от будущей модели административной юстиции России.

Дискуссионным остается вопрос о том, следует ли относить к правосудию рассмотрение и разрешение дел об административных правонарушениях. Положительное решение этого вопроса аргументируется некоторыми учеными тем, что в деятельности по рассмотрению таких дел есть все признаки, характерные для правосудия, так как судья исследует и устанавливает фактические обстоятельства и, применяя соответствующие нормы административного права, выносит постановление о признании лица виновным или невиновным в совершении данного правонарушения и о применении к виновному определенной меры административного воздействия³². Думается, что все же эти доводы не являются решающими и относить эту специфическую деятельность суда к правосудию не совсем оправданно. На наш взгляд, из общего массива однопорядковых правонарушений, за которые предусмотрено наложение административных взысканий и которые, безусловно, не составляют содержания правосудия, нелогично отделять только какую-то их часть по мотиву их рассмотрения судом.

На долю суда приходятся только некоторые (причем по

³²См.: На ж и м о в В. П. Вопросы организации суда и осуществления правосудия в СССР. Калининград, 1977. С. 5—7; Административные правоотношения, рассматриваемые в судебном порядке / И. Ф. Бартыков, Г. С. Дегель, П. В. Елисейкин и др. М., 1964. С. 122.

сравнению с общим объемом административных правонарушений — достаточно малая часть), точно установленные законом дела об административных правонарушениях, граничащих с преступными проявлениями, и в данном случае суд осуществляет не судебную, а административную юрисдикцию. Причем в рамках судебной власти это вполне закономерно, так как понятия "правосудие" и "судебная власть" не тождественны (последнее более широкое), хотя они выражают сущностные характеристики одной и той же государственной функции, которая заключается в том, чтобы рассматривать и разрешать различные споры и конфликты, связанные с действиями или предполагаемыми нарушениями норм права³³. Кроме того, В. М. Савицкий обращает внимание на то, что по этим делам "процедура как таковая законом вообще не регламентирована, за исключением некоторых вопросов"³⁴. Во многом данное утверждение справедливо, так как законодательство об административных правонарушениях "страдает" общей для административного права проблемой — определенной неразвитостью, несистематизированностью и, в ряде случаев, непоследовательностью. Особенно это затрагивает процедурно-процессуальную сторону порядка применения административных взысканий.

Одним из отличительных признаков правосудия является и то, что его осуществление связано с *возможностью* применения особых мер государственного принуждения. Некоторые ученые (мнение которых мы разделяем) признают это положение не совсем обоснованным³⁵. Они считают, что такое принуждение применяется и другими органами государства, что осуществление правосудия возможно и без принуждения, поскольку принуждение не применяется при

³³См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 1996. С. 482.

³⁴С а в и ц к и й В. М. Единоличный судья СССР // Проблемы сравнительного правоведения. М., 1978. С. 67.

³⁵См.: Конституционные основы правосудия в СССР / Под ред. В. М. Савицкого. С. 22; Государство и право развитого социализма в СССР. Л., 1977. С. 306; и др.

рассмотрении многих гражданских дел, нет его и при вынесении оправдательного приговора по уголовному делу. Действительно, меры государственного принуждения применяются многими органами государства, в том числе и органами исполнительной власти, но речь идет об *особых* мерах государственного принуждения, их применение законодатель возлагает только на органы судебной власти. Например, законодательство определяет такие особые меры путем установления: 1) способов защиты граждан (ч. 6 ст. 125 Конституции РФ); 2) видов наказания (ст. 44 УК РФ); 3) способов защиты гражданских прав (ст. 12 ГК РФ), в том числе такого способа защиты публичных прав, как признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления (ст. 13 ГК РФ, ч. 2 ст. 22 АПК РФ, Глава 24¹ ГПК РСФСР).

Не вызывает сомнения, что при отправлении правосудия особые меры принуждения применяются в обязательном порядке не во всех случаях. Трудно говорить о принуждении, например, когда судом устанавливается соответствие правового акта управлению законодательству РФ. Речь идет лишь о *возможности* применения особых мер.

К определению правосудия по административным делам в литературе нет единого подхода. Некоторые исследователи этого вопроса не рассматривают деятельность суда по разрешению административных дел о защите субъективного публичного права как форму правосудия. Так, В. В. Скитович, выявляя соотношение понятий "судебная власть" и "правосудие", определяет такие функции первой, как юрисдикционные³⁶. Они распадаются на две большие группы: правосудие (уголовное, гражданское и арбитражное) и юрисдикционный контроль, который бывает конституционным и административным (контроль за функциями исполнительно-распорядительных органов государства). То есть, по мнению автора, отождествлять существующее административ-

³⁶См.: С к и т о в и ч В. В. Судебная власть как системное образование // Правоведение. 1997. № 1. С. 151 — 152.

ное судопроизводство с правосудием неправильно. "Рассматривая жалобу на акт, изданный органом исполнительной власти, суд устанавливает прежде всего и главным образом соответствие данного акта духу и букве действующего законодательства, т. е. решает вопросы не факта, а права. А это уже не правосудие в точном смысле понятия, а контрольно-надзорные полномочия"³⁷. Данное положение представляется нам спорным, так как, во-первых, контрольно-надзорная функция не должна быть ведущей при осуществлении судебных полномочий. Она может быть присуща суду, но только как сопутствующая основной функции суда — отправлению правосудия. Во-вторых, в системе государственных органов РФ есть органы, специально созданные для осуществления именно контрольно-надзорной деятельности (например, органы прокуратуры), и уполномочивать абсолютно различные по своему назначению органы выполнять однородные функции, на наш взгляд, не имеет смысла. И, в-третьих, автор не отождествляет административное судопроизводство с правосудием³⁸ в силу того, что не признает искового производства по этой категории дел. Он обосновывает положение, согласно которому нахождение норм о делах, возникающих из административно-правовых отношений, в исковом судопроизводстве представляет собой своего рода правовую аномалию, доставшуюся нам с советских времен³⁹. Нельзя отрицать положительные аспекты использования искового производства по административным делам. Но если при рассмотрении административных дел судами общей юрисдикции определенные различия между иском и жалобой еще имеются, то практика искового производства по административным делам в арбитражном суде — прямое доказательство успешного развития административного иска.

Другая концепция, разделяемая нами, проводится по от-

³⁷ Там же. С. 154.

³⁸ Гражданское и уголовное судопроизводства он считает правосудием, но конституционное и административное, вопреки ст. 118 Конституции РФ, от них отделяет, к правосудию не относя (Там же. С. 153).

³⁹ См.: Скитович В. В. Указ. соч. С. 154.

ношению к данному виду судопроизводства в ст. 22 проекта ГПК РФ⁴⁰: эти дела должны рассматриваться по правилам искового производства. Данная концепция имеет определенное теоретическое и историческое обоснование. В ст. 2 Устава гражданского судопроизводства России 1864 г. было записано: "Частные лица или общества, права коих, на законе основанные, будут нарушены распоряжением правительственных мест или лиц, могут предъявить суду иск о восстановлении нарушенных прав; но такой иск не останавливает распоряжения правительственного места или лица до тех пор, пока не последует о том решения суда"⁴¹. То есть исковое производство как состязательное вполне обеспечивает защиту прав и свобод граждан против действий органов государства.

Более того, обращаясь к мировой практике, отметим, что исковая защита субъективных публичных прав в большей или меньшей степени находит применение во многих государствах. "Административный иск почти везде вырос из ведомственной жалобы и в отдельных государствах сохраняет еще некоторые характерные черты последней, но по существу он представляет иск о защите субъективных публичных прав граждан (а не правопорядка как такового)"⁴².

Развивая положение об исковом производстве в административном процессе и анализируя сложившуюся практику, отметим определенную нелогичность в том, что рассмотрение дел из административных правоотношений в арбитражном суде происходит по правилам искового производства (юридические лица подают иск), а в суде общей юрисдикции существует административная жалоба. На наш взгляд, было бы целесообразно объединить эти категории административных дел в одной системе судов — судов административной юстиции и, следовательно, рассматривать эти дела независимо от статуса субъектов, возбуждающих дело, по

⁴⁰ См.: Проект ГПК // Юрид. вестник. 1995. № 20—21. С. 40—52.

⁴¹ Цит. по: Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу РСФСР / Под ред. М. К. Треушникова. М., 1997. С. 319.

⁴² Рязановский В. А. Указ. соч. С. 26.

одинаковым правилам — правилам искового производства, т. е. оперировать понятием "административный иск".

Подтверждая вышеизложенное, сошлемся на Федеральный закон РФ "О прокуратуре Российской Федерации", ст. 27, где говорится о полномочиях прокурора: "...В случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского судопроизводства... прокурор предъявляет и поддерживает в суде или арбитражном суде иск в интересах пострадавших". В данной статье речь идет именно и только об иске, т. е. можно сделать вывод о тождественности для законодателя по своей сути иска, подаваемого в арбитражный суд, и административной жалобы, подаваемой в суд общей юрисдикции. Поэтому еще раз подчеркнем несомненную целесообразность и даже необходимость законодательного и теоретико-правового закрепления понятия "административный иск".

Подытоживая все вышеизложенное, постараемся определить, что представляет собой правосудие (административное судопроизводство) по административным делам:

1) административное судопроизводство — вид государственной деятельности;

2) правосудие по административным делам осуществляется только судом;

3) отправление правосудия должно быть детально регламентировано в законе — Административно-процессуальном кодексе;

4) правосудие осуществляется путем рассмотрения споров о субъективном публичном праве;

5) правосудие осуществляется по правилам искового производства;

6) осуществление правосудия по административным делам связано с возможностью применения особых мер государственного принуждения.

Субъекты

В теории права вопрос о его субъектах обычно рассматривается в общем — определяют те группы субъектов, которые непосредственно наделяются каким-либо объемом

полномочий (прав и обязанностей). Можно говорить о физических лицах (гражданах РФ, иностранных гражданах и лицах без гражданства), юридических лицах, общественных организациях и органах государства и их должностных лицах, причем данные категории субъектов характерны практически для любой отрасли права (как материальной, так и процессуальной), но объем и содержание их полномочий, в зависимости от специфики той или иной правовой отрасли, значительно отличаются.

Рассматривая процессуальные судебные отрасли права, можно отметить общее сходство субъектного состава участников процессуальных отношений и их процессуального статуса. "...именно субъекты несут на себе нагрузку определяющего компонента, их характер весьма своеобразен, а состав многообразен,"⁴³ — отмечает И. В. Панова. Приведем классификацию субъектов, которая, на наш взгляд, в наибольшей мере характерна именно для судебных процессуальных отраслей, в частности для административного процесса.

Первая группа — это субъекты, непосредственно заинтересованные в результатах юридического процесса, чьи интересы и субъективные права подлежат защите всеми процессуальными способами, средствами и приемами. Например, в гражданском процессе — истец и ответчик, в административном — жалобщик и административный орган.

Вторая группа — это лидирующие субъекты, выполняющие свои функции в "чужом" интересе, в целях законного и обоснованного решения рассматриваемого юридического дела. Это — суд, прокурор и другие должностные лица⁴⁴.

Рассматривая более детально каждую группу субъектов, участвующих в административном процессе, нельзя не отметить, что определяющим, отграничивающим его от процессов в административном праве является суд. Именно наличие этого субъекта, а также специфика осуществления его

⁴³ Панова И. В. Юридический процесс. Саратов, 1998. С. 32.

⁴⁴ См.: Теория юридического процесса / Под ред. В. М. Горшенева. Харьков, 1985. С. 94.

деятельности (судопроизводство, правосудие) позволяют относить административный процесс к судебным отраслям, составляющим развивающееся судебное право. Что касается деятельности мировых судей как субъектов административно-юрисдикционного процесса, то, как уже говорилось выше (при характеристике административно-юрисдикционного процесса), в данном случае они, наряду с иными государственными органами, наделенными юрисдикционными полномочиями, реализуют именно административную юрисдикцию, а не судебную. "Если органам правосудия и приходится иногда осуществлять иные функции (например, функции управления или наложения административных взысканий), они в таких случаях действуют не как органы правосудия, а как административные органы"⁴⁵.

Говоря о таком специфичном субъекте административного процесса, как суд, нельзя не отметить, что в настоящее время проблема функционирования и развития судов, рассматривающих административные дела, не решена. Эта проблема поднималась учеными уже давно. Так, в 1986 г. В. А. Лория писал: "...судебные органы становятся органами административной юстиции в собственном смысле этого института. Самым целесообразным решением данной проблемы было бы образование специальных административных судов"⁴⁶.

Важнейшим этапом развития административной юстиции РФ должен стать Административный процессуальный кодекс, в котором необходимо определить основные положения административных судов:

- состав административного суда;
- порядок разрешения вопросов административным судом;
- отвод судьи, прокурора и других участников процесса;
- недопустимость повторного участия судьи в рассмотрении дела;
- заявление о самоотводе и об отводе;

⁴⁵Чечот Д. М. Указ. соч. С. 79.

⁴⁶Лория В. А. Административный процесс и его кодификация. Тбилиси, 1986. С. 30.

- порядок разрешения заявленного отвода;
- последствия удовлетворения заявления об отводе и т. д.

В отдельную главу следует выделить основные положения подведомственности и подсудности дел административным судам.

Действующее законодательство не содержит четкого перечня лиц, которые должны быть отнесены к категории лиц, участвующих в делах, возникающих из административных правоотношений. Так как в настоящее время элементы административной юстиции существуют лишь в форме производств в рамках ГПК и АПК, то перечень лиц, участвующих в деле, данный в главах 4, 5 и 6 ГПК и главах 4 и 5 АПК, в полной мере можно рассматривать как субъектный состав административного процесса. Кроме того, терминология гражданского судопроизводства в полной мере присуща и административному процессу (административной юстиции). В литературе уже указывалось, что термин "стороны" может применяться в любом деле, которое носит характер спора о праве⁴⁷, и не обязательно отождествлять его с понятиями истца и ответчика.

Сторонами административного процесса являются жалобщик (истец), с одной стороны, и орган публичной власти или его должностное лицо (ответчик) — с другой.

Сторона, подающая жалобу — административный иск, может быть представлена значительным количеством субъектов права. В настоящее время, исходя из действующего законодательства, их можно разделить на субъектов, защищающих свои права и законные интересы в суде общей юрисдикции, и субъектов, защищающих свои права и законные интересы в арбитражном суде. Такое разделение судебной подведомственности, на наш взгляд, должно быть преодолено с помощью создания системы судов административной юстиции, поскольку разделять тождественные по своей природе административные дела нецелесообразно (и в первом и во втором случае могут оспариваться акты

⁴⁷См.: Бонне Р. Т. Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений: Автореф. дис... канд. юрид. наук. С. 12.

властных субъектов управления, но во втором случае объем этих актов уменьшается, так как арбитражный суд рассматривает вопросы о законности только ненормативных актов). Кроме того, на практике не всегда возможно четко разграничить компетенцию арбитражных судов и судов общей юрисдикции по категории споров в сфере управления. Определенные критерии разграничения были выработаны совместным постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 12/12 от 18 августа 1992 г. "О некоторых вопросах подведомственности дел судам и арбитражным судам"⁴⁸. В частности, было установлено, что в случаях, когда законодательные акты РФ не позволяют четко разграничить компетенцию между судом общей юрисдикции и арбитражным судом, то при определении подведомственности дела следует исходить из субъектного состава участников и характера правоотношений, если иное не предусмотрено законом. Но данные критерии также не всегда помогают точно, быстро и безошибочно определить подведомственность того или иного спора, в то время как такой критерий отнесения споров к подведомственности судов административной юстиции, как властное подчинение одной стороны другой, думается, смог бы разрешить существующие затруднения при определении подведомственности.

К категории субъектов, подающих административную жалобу в суд общей юрисдикции, относятся: физические лица (граждане РФ, иностранные граждане, лица, не имеющие гражданства); их представители; а также, по просьбе физических лиц, — надлежаще уполномоченные представители общественных организаций или трудовых коллективов; должностные лица по делам о действиях административных органов или должностных лиц, которым законом предоставлено право производить взыскание с граждан в административном порядке. Хотя в настоящее время производство по делам, возникающим из административных отношений, урегулированное нормами ГПК, рассчитано глав-

⁴⁸См.: Вестн. Высш. Арбитражного Суда РФ. 1992. № 1. С. 84.

ным образом на защиту прав и интересов граждан, нельзя исключать возможности обжалования действий и решений административных органов государственными или общественными организациями⁴⁹.

Категорию субъектов, обращающихся в арбитражный суд, составляют юридические лица и граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и имеющие статус индивидуального предпринимателя, приобретенный в установленном законом порядке. По Арбитражному процессуальному кодексу РФ, принятому Государственной Думой 5 апреля 1995 г. и введенному в действие с 1 июля 1995 г., арбитражному суду подведомственны споры о признании недействительными (полностью или частично) ненормативных актов государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов, не соответствующих законам и иным нормативным правовым актам и нарушающих права и законные интересы физических и юридических лиц.

Правовой процессуальный статус субъектов административного процесса — лиц, участвующих в деле, и иных участников процесса — должен быть определен Административно-процессуальным кодексом, в котором были бы разработаны вопросы *процессуального статуса сторон* в судебном процессе:

- состав лиц, участвующих в деле;
- права и обязанности лиц, участвующих в деле;
- административная процессуальная право- и дееспособность;
- стороны;
- изменение основания или предмета иска, отказ от иска, признание иска, мировое соглашение. В некоторых случаях по делам, возникающим из административно-правовых отношений, возможно заявление встречного требования, а по существу — встречного иска⁵⁰. Допустимо и заключение меж-

⁴⁹См.: Чечот Д. М. Указ. соч. С. 120.

⁵⁰См.: Трубников П. Я. Обжалование неправомερных действий // Вестн. Верх. Суда СССР. 1991. № 1. С. 20 — 21.

ду спорящими сторонами мирового соглашения. Так, определением Советского районного народного суда г. Липецка от 08.02.96 г. было прекращено производство по жалобе С. А. Белянской на действия АО "Липецкий станкостроительный завод" в связи с тем, что данный спор решен с ответчиком добровольно;

— участие в деле нескольких истцов или ответчиков. "В судебной практике часто приходится встречаться с жалобами на административные постановления, подаваемые от имени нескольких лиц. Таким образом, соучастие на стороне жалобщика вполне допустимо..."⁵¹. В этой части мы полностью согласны с точкой зрения Д. М. Чечота, но что касается соучастия на стороне административного органа, то, думается, оно все же возможно. Многие правовые акты управления, обжалуемые в судебном порядке, принимаются органом только или по согласованию с вышестоящим органом, или по его распоряжению, или при обязательном его утверждении проекта акта. Поэтому, на наш взгляд, тот орган, от которого в конечном счете исходил такой акт, не всегда реализовывал именно свою волю, свою управленческую функцию, и, следовательно, отвечать за незаконный акт или его часть должны все органы, участвующие в принятии такого акта;

— замена ненадлежащей стороны. Поскольку всякая жалоба на действие административного органа должна исходить от заинтересованного лица, следует считать, что проблема замены ненадлежащей стороны надлежащей может появляться и в производстве по делам, возникающим из административно-правовых отношений. Кроме того, если законодатель все же пойдет по пути создания единой системы административной юстиции (административных судов) и введет понятие административного иска, то общие правила искового производства (в частности, замена ненадлежащей стороны), безусловно, распространяются и на административный процесс;

⁵¹ Чечот Д. М. Указ. соч. С. 121.

— третьи лица, заявляющие самостоятельные требования на предмет спора;

— третьи лица, не заявляющие самостоятельных требований на предмет спора.

Действующее законодательство прямо не предусматривает возможности появления в административном судопроизводстве такой категории, как третьи лица. Но "если законодатель согласится с предложениями о расширении судебной подведомственности по этим делам, то в некоторых случаях проблема третьих лиц, заявляющих самостоятельные требования или не делающих этого, может возникнуть (жалобы на постановления о назначении пенсий...)"⁵².

Третьи лица, заявляющие самостоятельные требования на предмет спора, могут (по правилам искового производства) вступить в процесс до вынесения судом решения. Третьи лица, не заявляющие самостоятельных требований на предмет спора, участвуют в административном процессе в том случае, если решение суда может повлечь определенные правовые последствия, влияющие на их права и обязанности;

— процессуальное правопреемство. В ряде случаев в административном процессе возможно использование института правопреемства. Кроме того, в некоторых нормативных актах этот термин уже используется применительно к административному судопроизводству. Приведем пример возможности использования процессуального правопреемства на стороне заявителя (жалобщика, истца)⁵³.

Мамонтов обратился в суд с жалобой на решение военно-врачебной комиссии (ВВК), вынесенное 6 октября 1992 г., которым отменено решение той же комиссии от 27 февраля 1991 г., признавшей, что им получено ранение на фронте при защите СССР. Заявитель считал, что должностные лица ВВК необоснованно отменили свое прежнее решение, с которым он был согласен. Определением Калининского районного народного суда г. Москвы производство по делу прекращено. Судебная коллегия Московского городского суда это определение народного суда оставила без изменения. Президиум Мос-

⁵² Там же. С. 122.

⁵³ См.: Судебная практика по гражданским делам (1993—1996 гг.) / Под ред. В. М. Жуйкова. М., 1997. С. 293.

ковского городского суда 13 марта 1993 г. удовлетворил протест заместителя председателя Верховного Суда РФ об отмене состоявшихся судебных постановлений, мотивируя тем, что суд первой инстанции и судебная коллегия городского суда не учли, что заявитель обжаловал решение уполномоченного государственного органа военно-врачебной комиссии в силу Закона СССР от 2 ноября 1989 г. "О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан", а также в соответствии со ст. 2 Закона РФ от 27 апреля 1993 г., № 4866-1 "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан", вступившего в силу 12 мая 1993 г., и Законом СССР от 11 декабря 1990 г. "Об основных началах социальной защищенности инвалидов в СССР". В данном случае заявитель считал, что пересмотр и отмена вынесенного ранее решения ВВК ущемляют его права, в том числе право на получение пенсии с учетом льгот как инвалида Отечественной войны.

Как видно из приведенного примера, судебный процесс длился достаточно долго, и заявитель в это время не получал положенного ему увеличения пенсии и других льгот. Думается, что в случае смерти заявителя во время процесса должно было бы быть использовано процессуальное правопреемство с тем, чтобы правопреемник смог восстановить нарушенное право.

Что касается правопреемства для другой стороны — административного органа, то оно прямо предусматривается постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 21 декабря 1993 г. № 10 "О рассмотрении судами жалоб на неправомερные действия, нарушающие права и свободы граждан", с изменениями от 25 октября 1996 г.: "Установив, что государственный орган, орган местного самоуправления, учреждение, предприятие и их объединение, общественная организация или объединение реорганизованы либо ликвидированы, суд принимает меры к привлечению к участию в деле их правопреемников, к компетенции которых относится восстановление нарушенных прав и свобод гражданина". И далее: "Если к моменту рассмотрения жалобы должностное лицо, действия которого обжалуются, не работает в прежней должности, суд решает вопрос о привлечении к участию в деле соответствующего органа (организации), к компетен-

ции которого относится восстановление нарушенных прав и свобод гражданина"⁵⁴;

— участие прокурора в процессе. Обязательное участие прокурора по делам из административно-правовых отношений было ранее предусмотрено только в делах по жалобам на неправильности в списках избирателей. Действующее законодательство (ГПК РФ) вообще не предусматривает обязательного участия прокурора ни для каких категорий административных дел. Учитывая, что на прокурора возлагается общий надзор за законностью в деятельности государственных органов, думается, что категория дел, где участие прокурора является обязательным, все же должна быть определена.

В соответствии с Федеральным законом "О прокуратуре Российской Федерации" от 18 октября 1995 г. с изменениями и дополнениями от 17 ноября 1995 г. категория административных дел, где участие прокурора является обязательным, определяется в п. 4 ст. 27: "В случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского судопроизводства, когда пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иными причинами не может лично отстаивать в суде или арбитражном суде свои права и свободы или когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение, прокурор предъявляет и поддерживает в суде или арбитражном суде иск в интересах пострадавших"⁵⁵.

Такое нескоординированное законодательное регулирование данного вопроса позволяет сделать еще один вывод о необходимости принятия Административного процессуального кодекса, чтобы кодифицировать и собрать в единый нормативный акт все существующие разрозненно правовые нормы, регламентирующие административное судопроизводство.

⁵⁴ Бюл. Верхов. Суда РФ. 1994. № 3. 1997. № 1.

⁵⁵ Ведомости РФ. 1992. № 8. Ст. 366; СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

Следует отметить и такую важнейшую функцию прокуратуры, как опротестование противоречащих закону решений, приговоров, определений и постановлений судов (п. 3 ст. 1 вышеуказанного закона). При создании системы административной юстиции данная функция прокуратуры распространится и на решения, определения и постановления административных судов;

— участие в деле органов государственного управления, органов местного самоуправления, иных органов и их должностных лиц;

— иные участники административного процесса. Для выполнения задач административного судопроизводства в административный процесс должны вовлекаться или допускаться различные органы, должностные лица и граждане, выполняющие вспомогательные функции по отношению к судебному разбирательству. Каждый из таких участников административного судебного процесса выступает как носитель определенных прав и обязанностей, которые определяют их роль в данном процессе. В целях более четкого установления иных участников интересно обратиться к теории уголовного процесса⁵⁶, где выделяют следующие группы: 1) участники процесса, выполняющие обязанности по предоставлению доказательств. К ним относятся свидетели и эксперты. Оба вида участников известны и гражданскому процессу, в рамках которого сейчас рассматриваются дела из административных правоотношений; 2) участники процесса, привлекаемые для содействия в осуществлении различных процессуальных действий. В силу неразработанности теории административной юстиции и отсутствия законодательного регулирования административного судопроизводства, определять участников, относящихся к данным группам, весьма затруднительно, но вполне возможно, что в дальнейшем в административном процессе они появятся, например специалисты; 3) учреждения и организации, принимающие участие в исполнении судебных решений.

⁵⁶ См.: Советский уголовный процесс / Под ред. Н. С. Алексеева, В. З. Лукашевича. С. 110.

Так, в постановлении Пленума Верховного Суда "О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан" отмечается, что судам следует обеспечить контроль за исполнением решений об удовлетворении жалоб, имея в виду, что соответствующий орган, объединение или должностное лицо обязаны сообщить суду и гражданину об исполнении решения не позднее, чем в месячный срок со дня получения решения;

— свидетель. Свидетелем по административному делу может быть любое лицо, которому известны сведения и обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения спора. В качестве свидетелей могут быть привлечены должностные лица, иные работники государственных органов, организаций, граждане. В административном процессе за свидетелем должны быть закреплены две основные обязанности: 1) явиться по вызову суда и 2) сообщить известные ему сведения об обстоятельствах дела;

— эксперт. Возможно, для решения вопроса по определенным категориям дел судам может потребоваться квалифицированное заключение эксперта. Но пока законодательство об административной юстиции и административном процессе в такой степени не разработано, следует отметить лишь то, что в административном процессе, думается, эксперт не может привлекаться для разъяснения вопросов права, которые должны составлять исключительную компетенцию административного суда;

— переводчик. В соответствии с положением каждого судебного процесса, судопроизводство (в том числе и административное) в суде ведется на русском языке. Участвующим в деле лицам, русским языком не владеющим, обеспечивается право полного ознакомления с материалами дела, участия в судебных действиях через переводчика и право выступать в суде на родном языке. Данное правило в полной мере должно быть закреплено и в административном процессе. В соответствии со ст. АПК (ст. 176 ч. 3), ГПК (ст. 308 ч. 3) нарушение правил о языке — одно из оснований к изменению или отмене решения. Аналогичное положение,

разъясненное Пленумом Верховного Суда РФ, содержится и в ч. 1 ст. 345 УПК⁵⁷.

Говоря о таком важнейшем процессуальном институте, как *представительство* отметим, что его существование в административном процессе, думается, бесспорно. Представители могут участвовать в административном судопроизводстве на общих основаниях. От имени и в защиту лица, подающего административный иск (административную жалобу), могут выступать адвокаты, юрисконсульты, законные представители и т. д. В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 21 декабря 1993 г. № 10 "О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан" с изменениями от 25 октября 1996 г. говорится: "Жалоба может быть подана как самим гражданином, полагающим, что его права и свободы нарушены, так и по его просьбе надлежаще уполномоченным представителем, в том числе представителем общественной организации, трудового коллектива"⁵⁸.

Другая сторона административного спора — орган государственного управления — в процессе участвует через представляющее его должностное лицо. И даже в том случае, если должностное лицо единолично выносило постановление по административному делу или принимало иной правовой акт управления, оно осуществляло полномочия определенного государственного органа, действовало от его имени и, следовательно, все равно являлось его представителем.

Вопрос о принципах и стадиях административного процесса как форме правосудия в настоящее время практически не разработан. До сих пор административный процесс, существуя в качестве элементов гражданского или арбитражного процесса (рассмотрение дел, возникающих из административно-правовых отношений), основывался на общих принципах и стадиях гражданского и арбитражного су-

⁵⁷См.: Научно-практический комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу РСФСР. М., 1997. С. 534—540.

⁵⁸Бюл. Верхов. Суда РФ. 1994. № 3; 1997. № 1.

допроизводства. Разрабатываемая концепция административного судопроизводства, административной юстиции и административного процесса как самостоятельной отрасли законодательства, определенной Конституцией РФ, диктует необходимость четкого теоретического и в скорейшем времени законодательного закрепления принципов и стадий административного процесса, их специфики, позволяющей более эффективно осуществлять правосудие по административным делам. Институт административного процесса только сейчас получает свое значительное развитие, чему в немалой степени способствует конституционное отождествление административного судопроизводства с правосудием по административным делам. "Именно в таком аспекте определяется функционально-компетенционное содержание судебной власти (ст. 118 Конституции РФ)"⁵⁹.

Принципы

Вопрос о принципах административного процесса даже в научном плане еще не имеет окончательного решения. В определенной степени это закономерно, поскольку и сам институт, и сама разновидность процессуального права еще находятся в стадии становления.

Наиболее полную классификацию принципов судебного права представили Н. Н. Полянский, М. С. Строгович, В. М. Савицкий и А. А. Мельников. Они выделяют принципы судебного права и принципы правосудия, которые в зависимости от оснований классификации делятся на судоустройственные (организационные) и судопроизводственные (функциональные), их можно считать и принципами административного процесса — по сфере их деятельности. По нормативным актам, в которых они закреплены, выделяются конституционные принципы и принципы, закрепленные в отраслевом законодательстве⁶⁰.

Для обоснования предложенной и обстоятельно иссле-

⁵⁹Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право РФ. М., 1996. С. 304.

⁶⁰См.: Проблемы судебного права / Н. Н. Полянский, М. С. Строгович, В. М. Савицкий и др. М., 1983. С. 126—130.

дованной В. А. Рязановским концепции "единства процесса" и "единой науки процессуального или судебного права"⁶¹ необходимо исследовать природу и сущность принципов правосудия, их взаимосвязанность и единство.

Важно отметить и то, что разделение принципов правосудия на судоустройственные и судопроизводственные в определенной мере условно. Многие авторы справедливо полагают, что нет принципов только организационных или только процессуальных. Так, выборность судей, будучи на первый взгляд принципом организационным, является в то же время принципом процессуальным: осуществление правосудия судьями, не избранными в установленном законом порядке, — процессуальное и притом безусловное основание к отмене решения или приговора суда⁶². То же можно сказать и о таком судопроизводственном принципе, как принцип состязательности, который предполагает процессуальное равноправие сторон в гражданском, уголовном, конституционном и административном судопроизводстве, но "несет и определенную организационную нагрузку: разделение функций истца и ответчика, обвинения и защиты, суда"⁶³.

Как правильно отметил В. А. Рязановский, большинство принципов применимы к каждому виду судебного процесса, они "представляют общие требования, но есть и известные различия..."⁶⁴.

Принципы административного процесса должны быть выработаны в теории и закреплены в Административно-процессуальном кодексе. К ним можно отнести следующую совокупность основных начал:

1. *Принцип законности.* Является основополагающим принципом деятельности любых государственных органов, в том числе и судов. Так, п. 2 ст. 15 Конституции РФ закрепляет обязанность органов государственной власти соблю-

⁶¹Рязановский В. А. Указ. соч. С. 28.

⁶²См.: Конституционные основы правосудия в СССР / Под ред. В. М. Савицкого. М., 1981. С. 33.

⁶³Проблемы судебного права / Н. Н. Полянский, М. С. Строгович, В. М. Савицкий и др. С. 127.

⁶⁴Рязановский В. А. Указ. соч. С. 44.

дать Конституцию РФ и законы. Суть данного принципа состоит не только в требовании строгого и надлежащего исполнения нормативной базы, ненарушении содержащихся в ней запретов, но и в надлежащем ее применении в случаях, определенных законодательством РФ.

2. *Принцип осуществления правосудия только судом.* Правосудие по административным делам должно реализовываться только судом по правилам судопроизводства, установленным федеральными законами. Правосудие вправе осуществлять только указанные в Конституции РФ и в Федеральном Конституционном законе "О судебной системе РФ" судебные органы. Этим законом предусмотрена возможность создания специализированных федеральных судов по рассмотрению административных дел, которые, на наш взгляд, смогут образовать систему судов административной юстиции, где административное судопроизводство будет реализовываться посредством административного процесса. Другие государственные органы и общественные объединения не должны подменять собой суд — разрешение ими правовых споров должно происходить в пределах их компетенции, установленной законом, но данная деятельность правосудием не является.

3. *Принцип открытости разбирательства дел во всех судах (принцип гласности).* Данный принцип также характерен для деятельности всех государственных органов, в том числе и для судов. Конституцией РФ определяется открытое разбирательство дел во всех судах (ч. 1 ст. 123). Слушание дел в закрытом заседании допускается только в случаях, предусмотренных федеральным законом. При закрытом слушании дела судопроизводство осуществляется с соблюдением всех процессуальных правил, а решение суда должно провозглашаться публично.

4. *Принцип национального языка судопроизводства.* В настоящее время процессуальные кодексы, регулирующие рассмотрение дел из административных отношений — ГПК и АПК, решают вопрос о национальном языке по-разному. В соответствии с ГПК РСФСР, судопроизводство ведется на русском языке, а в судах, расположенных на территории

субъекта РФ, может вестись также на языке республики, автономной области, автономного округа или на языке большинства населения данной местности. АПК РФ определяет ведение судопроизводства только на русском языке. Представляется целесообразным закрепить в Административно-процессуальном кодексе, во-первых, в соответствии с Конституцией РФ (ч. 1 ст. 68), ведение судопроизводства на государственном языке — русском, и, во-вторых, обеспечение права лицам, не владеющим языком, на котором ведется судопроизводство, в полной мере знакомиться с материалами дела, участвовать в разбирательстве через переводчика, а также выступать в суде на родном языке. Нарушение правил о национальном языке судопроизводства должно являться безусловным основанием к отмене решения.

5. *Принцип состязательности и равноправия сторон.* Закрепленные в ч. 3 ст. 123 Конституции РФ эти принципы представляют собой два самостоятельных функциональных принципа административного процесса. Принцип состязательности является необходимым условием для выяснения всех имеющих существенное значение для дела обстоятельств и вынесения обоснованного решения. Лица, участвующие в деле, должны иметь право и обязанность собрать фактический материал и представить суду доказательства, подтверждающие или опровергающие его, в то время как обязанностью суда является беспристрастная оценка предоставленного сторонами материала. Принцип процессуального равноправия тесно связан с принципом состязательности. Его нельзя смешивать с конституционным принципом равенства всех перед законом и судом. Они различаются и по субъектному составу, и по содержанию. В соответствии с принципом равноправия стороны пользуются равными процессуальными правами, закон должен предоставлять в административном процессе сторонам равные процессуальные возможности по защите своих прав и охраняемых законом интересов. Стороны, независимо от их административно-правового неравенства (субъекты, обладающие и не обладающие властными полномочиями), должны быть наделены равными процессуальными правами. Какие-либо пре-

имущества одной стороны перед другой в административном процессе должны быть исключены. Но следует отметить, что принцип равноправия сторон в административном процессе имеет специфическое содержание — обязанность доказывания законности обжалуемых действий и решений полностью лежит на ответчике. Бремя доказывания является процессуальной обязанностью государственных органов и должностных лиц. Это подтверждается и действующим законодательством (Закон РФ "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан", ГПК РСФСР, АПК РФ). Например, ч. 1 ст. 53 АПК РФ определяет: "При рассмотрении споров о признании недействительными актов государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для принятия указанных актов, возлагается на орган, принявший акт".

6. *Принцип сочетания диспозитивности и публичности.* Равные процессуальные права составляют содержание не только принципа состязательности, но и принципа диспозитивности. Наличие принципа диспозитивности в административном процессе не всеми учеными рассматривается как обязательное. Так, в монографии В. А. Рязановского приводится суждение о возможности применения "принципа диспозитивности в гражданском процессе и отсутствие его в уголовном и административном..."⁶⁵. На наш взгляд, специфика административного процесса состоит в том, что ему свойственно сочетание принципа диспозитивности и принципа публичности. Истец в административном процессе, по общему правилу, вправе отказаться от исковых требований во всех случаях, кроме дел о признании нормативных актов не соответствующими закону (незаконными, неправомерными), т. е. производство по всем делам, кроме указанной категории, должно быть основано на принципе диспозитивности. Владелец нарушенного права самостоятельно решает, обращаться ли ему в суд, определяет предмет и основания иска, поддерживает или отказывается от своих исковых тре-

⁶⁵Рязановский В. А. Указ. соч. С. 48.

бований или заключает мировое соглашение. Ответчик в ходе процесса может признавать или не признавать искомые требования. По искам о признании нормативных актов, ущемляющих права, свободы и законные интересы, должен действовать принцип публичности. То есть суд в каждом случае обнаружения в ходе судебного разбирательства несоответствия нормативного акта закону, которое может ущемить или нарушить права, свободы или законные интересы *группы* субъектов, обязан, независимо от того, поддерживает истец свои исковые требования или отказывается от них, в целях защиты общих публичных прав вынести решение о признании такого акта недействительным (незаконным). Мировое соглашение в данном случае *н е д о п у с т и м о*. Более того, на наш взгляд, суд в интересах лиц, общий публичный интерес которых может быть нарушен данным нормативным актом, вправе выйти за пределы исковых требований.

Это право суда было предусмотрено и законом об административных судах, принятым Временным правительством 30 мая 1917 г.: "Решение суда может касаться предметов, которые в требовании участвующих в деле лиц не указаны, поскольку эти предметы неразрывно связаны с заявленными требованиями"⁶⁶.

7. *Принцип непосредственности*. В соответствии с этим принципом судьи обязаны лично, а не через других лиц воспринять все собранные по делу доказательства и обосновать решение только исследованными в судебном заседании доказательствами.

8. *Принцип судебного руководства административным процессом*. Судебное руководство процессом относится как к формальной, так и к материальной стороне процесса. "Руководство суда прежде всего относится к формальной стороне процесса: суд наблюдает за тем, чтобы процесс развивался в законом установленных формах — правомерно, последовательно и быстро и принимает необходимые меры для этого. Формальное руководство принадлежит суду во вся-

⁶⁶См.: История буржуазного конституционализма XIX века / Под ред. В. С. Нерсесянц. М., 1986. С. 223; Рязановский В. А. Указ. соч. С. 42, 53.

ком процессе"⁶⁷. Материальное руководство в административном процессе должно быть выражено в праве суда для вынесения справедливых решений истребовать любые доказательства по своей инициативе.

В заключение следует отметить, что административному процессу должны быть свойственны и такие принципы, как принцип непрерывности судебного разбирательства, принцип объективной истины и другие, содержание которых общее для всех видов судебных процессов.

Стадии

Для административного процесса, безусловно, характерны все те же стадии, что и для других видов юридических процессов — *возбуждение дела, подготовка дела к разбирательству, рассмотрение дела и принятие решения (постановления), обжалование и опротестование решения, исполнение решения*. Эти стадии названы как Гражданским процессуальным кодексом, так и Арбитражным процессуальным кодексом, в рамках которых осуществляется рассмотрение судом (судьей) дел об административных спорах. Наполнение этих стадий реальным содержанием — перспективная задача теории административного процесса и впоследствии — законодательства.

Думается, что все стадии административного процесса должны быть определены в Административном процессуальном кодексе, составленном по аналогии с Гражданско-процессуальным и Арбитражно-процессуальным кодексами. Так, на разных стадиях должны быть урегулированы следующие вопросы: 1) на стадии возбуждения административного дела — формы и содержания искового заявления; соединения и разъединения нескольких исков; принятия искового заявления; отказа в принятии искового заявления и др.; 2) на стадии подготовки дела к судебному разбирательству — действия судьи по подготовке дела к судебному разбирательству; прекращения производства по делу или оставления административного иска без рассмотрения и др.; 3) на

⁶⁷Рязановский В. А. Указ. соч. С. 46—47.

стадии рассмотрения дела (судебного разбирательства) — судебного заседания административного суда; порядка в заседании; исследования доказательств; разрешения заявлений и ходатайств; отложения рассмотрения дела и др., 4) на стадии вынесения решения — принятия решения; изложения решения; содержания решения; вступления решения в законную силу и др., 5) на стадии обжалования — права обжалования; указания на суды, рассматривающие жалобы; содержания и срока подачи жалобы и др., 6) на стадии исполнения решения — порядка исполнения судебных актов; ответственности за неисполнение судебного акта и др.

Структура

Вопросы структуры административного процесса практически не разработаны. В основном это связано с тем, что административный процесс и административное судопроизводство не отождествлялись, административный процесс понимался в другом, более широком смысле, а действующее законодательство не позволяет выделять и обособленно рассматривать административное судопроизводство. Определение структуры административного процесса — перспективная задача, связанная с правовой регламентацией в российском законодательстве административной юстиции и административного процесса.

Анализируя действующее процессуальное законодательство (ГПК РСФСР и АПК РФ) в части рассмотрения дел, возникающих из административно-правовых отношений, судами общей юрисдикции и арбитражными судами, можно выделить определенные категории дел, которые должны составить круг вопросов, разрешаемых судами административной юстиции. Определение круга дел, по которым разбирательство должно происходить в рамках административного процесса, позволит выработать различные концепции его структуры, наиболее оптимальная из которых будет закреплена в Административном процессуальном кодексе.

В настоящее время, анализируя дела, которые должны войти в вопросы подведомственности судов административной юстиции, можно представить структуру административ-

ного процесса, исходя из особенностей, позволяющих определять группу дел с общей спецификой как производство.

Суды общей юрисдикции, в соответствии с нормами ГПК РСФСР, рассматривают следующие дела, возникающие из административно-правовых отношений:

1) по жалобам на неправильности в списках избирателей;

2) по жалобам на действия государственных органов и должностных лиц в связи с наложением административных взысканий;

3) по жалобам на действия государственных органов, общественных организаций и должностных лиц, нарушающих права и свободы граждан, в том числе:

а) об оспаривании ненормативных актов Президента РФ, Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, об оспаривании нормативных актов федеральных министерств и ведомств, касающихся прав и свобод граждан (ст. 116 ГПК РСФСР);

б) об оспаривании нормативных актов органов и должностных лиц государственной власти субъекта РФ (п. 1 ст. 60, ст. 61 Закона РФ "О краевом, областном, Совете народных депутатов и краевой, областной администрации", ст. 23 Федерального закона "О прокуратуре РФ");

4) по жалобам на отказ в разрешении на выезд из Российской Федерации за границу или на въезд в Российскую Федерацию из-за границы.

Арбитражные суды, в соответствии с нормами АПК РФ, рассматривают дела, возникающие из административно-правовых отношений:

1) о признании недействительными (полностью или частично) ненормативных актов государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов, не соответствующих законам и иным нормативным правовым актам и нарушающих права и законные интересы организаций и граждан;

2) об обжаловании отказа в государственной регистрации либо уклонения от государственной регистрации в установленный срок организации или гражданина и в других случаях, когда такая регистрация предусмотрена законом.

Приведенный обзор дел, возникающих из административно-правовых отношений, свидетельствует о том, что ни законодательство, ни судебная практика не проводят четких границ при разделении вышеуказанных дел на отдельные категории. Соответственно, не выделяются и какие-либо отдельные производства по рассмотрению дел, возникающих из административно-правовых отношений. Кроме того, в Комментарий к ГПК РСФСР справедливо отмечается, что весь процессуальный регламент производства по делам, вытекающим из административно-правовых отношений, предусмотренный в главах ГПК 22—24¹, и практика применения процессуальных норм данного раздела ГПК должны корректироваться с точки зрения реализации п. 2 ст. 47 Конституции РФ и в силу принятых на ее основе федеральных законов⁶⁸, поскольку они расширили компетенцию судов общей юрисдикции по обжалованию решений и действий (или бездействия) административных органов⁶⁹.

В ст. 46 Конституции РФ указан более точный объект судебного обжалования по сравнению с соответствующими статьями ГПК, что требует рассмотрения в судебном порядке не только указанного в ГПК перечня дел, но и более широкого круга вопросов. Именно в судебном порядке (а следовательно, в порядке административного судопроизводства при введении судов административной юстиции) можно обжаловать как действия, так и бездействие органов государственной власти, местного самоуправления, общественных

⁶⁸ См.: ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" от 15 ноября 1995 г. // СЗ. 1995. № 51. Ст. 4979; ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 19 сентября 1997 г. // Там же. 1997. № 38. Ст. 4339; ФЗ "О выборах Президента Российской Федерации" от 17 мая 1995 г. // Там же. 1995. № 21. Ст. 1924; ФЗ "Об общественных объединениях" от 19 мая 1995 г. // Там же. 1995. № 21. Ст. 1930; 1997. № 20. Ст. 2231; Ст. 52 ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 12 августа 1995 г. // Там же. 1995. № 35. Ст. 3506; 1996. № 17. Ст. 1917; 1996. № 49. Ст. 5500; 1997. № 12. Ст. 1378; и др.

⁶⁹ См.: Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу РСФСР / Под ред. М. К. Треушников. М., 1997. С. 317.

объединений и должностных лиц. Отметим, что в тексте ч. 2 ст. 231 и в названии главы 24¹ ГПК не указано, что объектом обжалования являются решения, а также в указанных нормах ГПК нет ссылки на то, что объектом обжалования являются решения, действия (бездействие) органов местного самоуправления и общественных объединений.

Следует отметить и другие категории не перечисленных в ГПК и АПК дел: определенные ныне действующим законодательством в компетенцию судов дела об оспаривании гражданами (объединениями граждан) нормативных актов, кроме актов, проверка конституционности которых отнесена к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ; дела по жалобам на отказ в регистрации общественных и религиозных организаций (объединений) и о прекращении их деятельности; дела по жалобам на решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, решения и действия (бездействие) органов местного самоуправления⁷⁰.

Кроме того, предлагается некоторые дела, рассматривающиеся в рамках особого производства гражданского процесса, отнести к категории дел, возникающих из административных правоотношений, например, дела по жалобам об установлении неправильности в книгах записи актов гражданского состояния, по жалобам на действия нотариуса или отказ в совершении нотариальных действий государственного или частного нотариуса, а также органов, уполномоченных законом на совершение нотариальных действий. Эти категории дел "в действующем Кодексе отнесены к делам особого производства — гл. 31 и 32 ГПК РСФСР, но фактически таковыми не являются, так как суды при их рассмотрении не ограничиваются установлением определенного правового состояния, а устанавливают правомерность действия государственных органов, должностных лиц или лиц, уполномоченных на совершение этих действий (решений)"⁷¹.

Несмотря на разнообразие дел, возникающих из административных правоотношений, рассматриваемых судами в

⁷⁰ См.: Там же. С. 318.

⁷¹ Ч е ч и н а Н. А. Указ. соч. С. 120.

настоящее время, на наш взгляд, их можно сгруппировать в два производства:

1) производство о признании недействительными нормативных актов государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, не соответствующих законам или другим нормативным актам и нарушающих права, свободы и законные интересы граждан и организаций;

2) производство по обжалованию всех остальных решений и действий (бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц.

Такое выделение в административном процессе предлагаемых производств в юридической науке не ново. В российскую юриспруденцию оно пришло из французской административной юстиции и практически в полной мере может быть перенято и использовано в современный период. Ведь не всегда нужно изобретать что-либо новое, неопробованное, иногда гораздо целесообразнее и эффективнее использовать модели, отработанные как теорией, так и практикой. Еще в 1924 г. В. А. Рязановский писал: "Французская административная юстиция знает два вида административного иска: простой (нормальный) и чрезвычайный... и два основных вида производства: полное производство ... и производство об отмене..."⁷². Причем характеристика этих производств того времени в значительной степени соответствует выделяемым в данной работе производствам. Так, производство об отмене тесно пересекается с производством о признании недействительными нормативных актов государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, а полное производство — с производством по обжалованию всех остальных решений и действий (бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц.

В. А. Рязановский характеризует полное производство следующим образом: "К области полной юрисдикции относятся споры, вытекающие из публичных контрактов, напри-

⁷² Рязановский В. А. Указ. соч. С. 21.

мер, казенных подрядов и поставок, денежных обязательств государства, споры относительно государственных податей и повинностей, ... споры по выборам на общественные должности и другие. <...> В полном производстве административный суд ... является судьей факта и права, он разрешает споры между администрацией и ее противниками, как гражданские суды между двумя тяжущимися сторонами; он изменяет распоряжения администрации не только, когда они незаконны, но и когда они ошибочны, он заменяет их новыми распоряжениями..."⁷³.

В данном производстве спор о субъективном публичном праве ярко выражен. Причем следует отметить, что здесь нарушено право конкретного индивида или их группы — субъективное право, вопросы общих публичных интересов и правопорядка в целом здесь не затрагиваются. Такие жалобы направлены не столько против конкретного правового акта, сколько против управляющего субъекта. Цель такого производства для истца (жалобщика) — доказать неправоту или неправильность применения права управляющим субъектом в отношении именно него, т. е. в данном конкретном случае. Следовательно, в полном производстве наиболее четко определены стороны — истец и ответчик, замена сторон в таком процессе вряд ли возможна.

"О таких жалобах следует говорить не в единственном, а во множественном числе, поскольку существует несколько их категорий"⁷⁴. Применительно к практике рассмотрения дел из административных правоотношений можно выделить следующие категории (причем во многом схожие с категориями дел, существующих во французском праве): 1) дела об ответственности (к этой категории можно отнести а) дела по жалобам на действия государственных органов и должностных лиц в связи с наложением административных взысканий; б) при соответствующем развитии законодательства дела о возмещении причиненного административными органами ущерба, выплачиваемого этими органами в форме компенсации); 2) дела из договорных отношений (администра-

⁷³ Там же. С. 21—22.

⁷⁴ Б р э б а н Г. Французское административное право. С. 462.

тивных договоров); 3) дела, связанные с реализацией избирательного права граждан (например, дела по жалобам на неправильности в списках избирателей); 4) дела, связанные с реализацией права на свободу передвижения (например, дела по жалобам на отказ в разрешении на выезд из Российской Федерации за границу или на въезд в Российскую Федерацию из-за границы).

Можно подразделить группы дел полного производства и по субъектному составу стороны, заявляющей искомые требования (подающей административную жалобу). Существующее в настоящее время подведомственное деление судебного рассмотрения этих дел арбитражными судами и судами общей юрисдикции основано на этом критерии. Так, можно выделить: 1) дела, в которых истцом (жалобщиком) может быть физическое лицо, несогласное с осуществляемым в отношении него порядком управления; подобные дела рассматриваются судами общей юрисдикции; 2) дела, в которых истцом могут быть юридические лица или физические лица, имеющие статус индивидуального предпринимателя; эти дела подведомственны арбитражным судам РФ.

Интересен вопрос о полномочиях судьи в рамках данного производства. Во Франции они достаточно широки. Например, Г. Брэбан пишет: "Судья располагает широкими полномочиями, позволяющими ему не только отменить обжалуемый акт, но и принять ряд сопутствующих санкций во исполнение основного требования. Эти санкции могут укладываться в рамки общих и специальных судебных решений"⁷⁵. Возможно, есть определенные положительные моменты при таком подходе. Так как в России административная юстиция связывается именно с правосудием по административным делам (что подкрепляется конституционным установлением административного судопроизводства), а в качестве одного из признаков правосудия выделяется возможность применения судом принуждения, то, думается, вполне разумно наделить суд рядом полномочий по применению принуждения при разрешении дел данного производства в целях восста-

⁷⁵Брэбан Г. Французское административное право. С. 462.

новления нарушенного права и привлечения к ответственности виновной стороны ("...судья не только отменяет обжалуемый акт, но и вторгается в сферу ответственности органа управления")⁷⁶.

Другое административно-процессуальное производство — производство об отмене — определяется В. А. Рязановским через название иска, подаваемого в рамках этого производства: "Recours extraordinaire ... иначе называется иском о превышении власти, жалобой на превышение власти ... так как главным видом ее является просьба об отмене на основании превышения власти. ... Эта жалоба может быть принесена на всякий административный акт всех властей, не исключая президента республики, кроме небольшой категории так называемых политических актов. ... Государственный Совет ограничивается только отменой административного акта, не прибегая к другим мерам воздействия на администрацию. Причем надо заметить, что если обжаловано общее распоряжение администрации, то сила судебного решения Государственного Совета распространяется не только на жалобщика, но имеет и общее значение"⁷⁷.

Можно сделать вывод, что в рамках данного производства обжалуются только нормативные акты. Положительным моментом в теории российского административного права является то, что критерии отграничения нормативных актов от иных решений и действий административных органов выработаны достаточно определенно. Нормативный акт, помимо ряда специфических признаков, не имеет конкретного, персонифицированного адресата⁷⁸. То есть, по данному производству, замена стороны — истца — вполне возможна. Об этом виде производства Г. Брэбан пишет: "Это ... наиболее важный и самый эффективный способ юрисдикционного контроля за аппаратом управления"⁷⁹. Основное отличие полномочий российского суда в данном производстве от фран-

⁷⁶Там же.

⁷⁷Рязановский В. А. Указ. соч. С. 22.

⁷⁸См.: Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. С. 229.

⁷⁹Брэбан Г. Указ. соч. С. 454.

цузского — то, что первый не обладает правом отмены неправомерного акта, он может лишь признать его незаконным — по общему правилу; отменять такие акты правомочны только органы, их издавшие. Поэтому, говоря о данном производстве, мы будем определять его как производство о признании нормативных актов не соответствующими законодательству РФ или короче — "производство о признании".

Интересно, что об этом производстве, не выделяя его как самостоятельное, все же говорят. Так, В. М. Жуйков отмечает, что такое оспаривание нормативных актов — это оспаривание в "чистом виде", "т. е. безотносительно к спору о защите субъективных прав каких-либо заинтересованных лиц"⁸⁰. Он же выделяет и ряд особенностей такого вида оспаривания⁸¹ (производства о признании):

во-первых, по таким делам предметом обращения в суд является именно требование признать определенный нормативный акт не соответствующим Конституции РФ, закону или другому нормативному акту большей юридической силы, а основанием — правовые доводы, по которым обратившееся в суд лицо просит удовлетворить это требование;

во-вторых, по этим делам суд разрешает только вопросы права: соответствует ли оспариваемый нормативный акт Конституции РФ, закону или другому нормативному акту большей юридической силы или не соответствует. В этих делах нет предмета доказывания, а есть предмет правового обоснования заявленного требования. Это особенно ярко отграничивает производство о признании от полного производства, так как в последнем доказыванию должно отводиться существенное место (доказывание осуществляется по вопросам фактов, имеющих значение⁸², предусмотренными законом средствами: показаниями свидетелей, письменными и вещественными доказательствами и др.);

в-третьих, решение суда по данной категории дел имеет

⁸⁰ Ж у й к о в В. М. Судебная защита прав граждан и юридических лиц. М., 1997. С. 223.

⁸¹ См.: Там же. С. 233—240.

⁸² См., например: Т р е у ш н и к о в М. К. Доказательства и доказывание в советском гражданском процессе. М., 1982. С. 35—42.

особое содержание и значение. Если суд установит, что нормативный акт противоречит Конституции РФ, закону или другому нормативному акту большей юридической силы, то он не отказывает в применении этого акта, как в полном производстве (его просто не в чем не применять, так как суд не рассматривает спор, в котором он мог бы быть применен), а признает его неконституционным (незаконным, недействительным), что имеет общеобязательное значение, влечет утрату юридической силы этого нормативного акта и невозможность его применения кем-либо, в каком-либо деле; если суд откажет в таком признании, нормативный акт подлежит безусловному применению.

Определенным положительным шагом на пути обособления и развития административного процесса и именно производства о признании явилось постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П "По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации" (СФ РФ. 1998. № 25). В нем говорится, что полномочия судов в рамках выделяемого нами производства о признании "могут быть установлены федеральным конституционным законом, с тем, чтобы в нем были закреплены виды нормативных актов, подлежащих проверке судами, правила о предметной, территориальной и инстанционной подсудности таких дел, субъекты, управомоченные обращаться в суд с требованием о проверке законности актов, обязательность решений судов по результатам проверки акта для всех правоприменителей по другим делам".

Последнее, что следует отметить, завершая характеристику этих двух производств, это различное "реагирование" суда на некоторые процессуальные права сторон в полном производстве и в производстве о признании. Так, при оспаривании нормативного акта (производство о признании) суд не должен быть связан доводами заявителя и обязан по своей инициативе проверить и обсудить все основания, по которым этот акт может быть признан недействительным. В полном же производстве — в "чистом" виде реализуется принцип состязательности сторон — именно исходя из представленных сторонами доводов, их обоснованности и соот-

ветствия букве закона, суд (судья) выносит решение по делу. Здесь же допустимо и мировое соглашение, абсолютно неприемлемое для производства о признании.

По причинам того же свойства, при оспаривании нормативного акта в производстве о признании, суд должен иметь право не принять отказ от иска и разрешить дело по существу, если имеются основания полагать, что в результате принятия отказа могут быть нарушены общие публичные интересы (права других лиц или правопорядок в целом). Тогда как в полном производстве на стороне истца (жалобщика) остается обязательное для суда право отказа от иска.

Интересной и, возможно, претендующей на свое определение в качестве *третьего самостоятельного производства* административного процесса, является еще одна группа дел — дела по опосредованному оспариванию. Оспаривание в рамках этого производства "осуществляется опосредованно, т. е. через спор заинтересованного лица (группы заинтересованных лиц) с другими лицами о защите каких-либо субъективных прав, и сводится к разрешению коллизий между нормативными актами (Конституцией РФ и федеральными законами, федеральными законами и законами субъектов РФ и т. д.), решению вопросов о применении надлежащих нормативных актов и об отказе в применении противоречащих им других нормативных актов при одновременном разрешении спора о праве"⁸³. Такое производство, думается, может носить название *коллизионное производство*.

Без предложения выделения в самостоятельное производство эта группа дел и ее особенности достаточно полно описаны В. М. Жуйковым⁸⁴. Остановимся только на наиболее значительных из этих особенностей, позволяющих отграничить данную группу дел от дел, составляющих полное производство и производство о признании. Здесь также следует отметить тесную связь определяемых производств.

По делам коллизионного производства (производства по опосредованному оспариванию) оспаривание нормативно-

⁸³ Ж у й к о в В. М. Судебная защита прав граждан и юридических лиц. С. 216.

⁸⁴ См.: Там же. С. 216—233.

го акта само по себе не является предметом иска или жалобы. В данном случае предмет иска — то требование о защите субъективного права, с которым заинтересованное лицо обратилось в суд. А оспаривание самого нормативного акта — основание иска: на доводах о неконституционности нормативного акта и невозможности его применения заинтересованное лицо основывает свое требование (это же может относиться и к возражениям против иска). Все дела, по которым нормативные акты оспариваются опосредованно (в порядке коллизионного производства), подведомственны только судам общей юрисдикции и арбитражным судам, следовательно, при введении судов административной юстиции данная категория дел подпадает под их юрисдикцию.

В рамках данного производства главным является разрешение спора о праве между конкретными заинтересованными лицами, т. е. разрешение вопроса о наличии или отсутствии у них такого права и в зависимости от этого — об удовлетворении иска или отказе в его удовлетворении; вопрос о соответствии закона Конституции РФ или подзаконного акта закону суд решает только для "данного дела" и в случае установления такого несоответствия лишь отказывает в применении закона или подзаконного акта, приводя обоснование этого в мотивировочной части решения, но не указывает его в резолютивной части о признании нормативного акта неконституционным (незаконным, недействительным) и, как следствие, об утрате им юридической силы и невозможности применения в других делах⁸⁵.

Другую часть предлагаемого коллизионного производства могут представлять дела, несколько отличные по своему содержанию от описанной группы дел, но суть которых сводится также именно к разрешению коллизий. Ю. А. Тихомиров отмечает: "Оправданно рассмотрение проблем административного процесса на широком поле юридических противоречий. ... Конфликты в государственном аппарате часто порождаются конфликтными ситуациями внутри органа, во взаимоотношениях органов и в отношениях с внешней сре-

⁸⁵ См.: Там же. С. 217.

дой. ...Объяснимо поэтому столь большое внимание предотвращению и преодолению административных конфликтов в зарубежной науке и практике⁸⁶. Предлагается сформировать новую отрасль права — коллизионное право, составной частью которого будет рассмотрение притязаний с помощью судебных процедур. Думается, конфликты и коллизии между административными органами и их актами в определенных законодателем случаях должны будут рассматриваться административными судами в рамках коллизионного производства.

Таким образом, можно определить структуру административного процесса, называя *три производства*: 1) *полное производство*; 2) *производство о признании*; 3) *коллизионное производство*.



§3. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО: ФОРМИРОВАНИЕ КОНЦЕПЦИИ ОТРАСЛИ ПРАВА

Общей теорией права выработано понятие отрасли права и основные критерии отнесения той или иной совокупности институтов к правовой категории "отрасль права". При этом следует отметить единодушие ученых при определении

⁸⁶ Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. С. 719—728.

этого вопроса: отрасль права — это такая группа норм, которая регулирует соответствующий комплекс общественных отношений. Регулирование подобных отношений осуществляется специфическими приемами и методами⁸⁷.

Не изменяется содержание понятия "отрасль права" и при его определении через меньшую по своему объему (по сравнению с отраслью) совокупность норм — правовой институт. "Правовые институты, находясь в тесной взаимосвязи, образуют качественно новый компонент системы права — отрасль права. Под отраслью права понимается совокупность взаимосвязанных правовых институтов, регулирующих относительно самостоятельную обширную область, сферу общественных отношений"⁸⁸.

Административный процесс, безусловно, представляет собой самостоятельную отрасль российского права, но такое утверждение требует оговорки — во-первых, отрасль, находящаяся на стадии становления и формирования, а во-вторых, отрасль, требующую скорейшего развития в силу закрепления своего содержания на конституционном уровне — административное судопроизводство.

В теории права содержатся три главных основания для выделения самостоятельной правовой отрасли: предмет правового регулирования, метод и наличие обособленной нормативной базы, причем определяющим признается предмет правового регулирования. Административный процесс обладает своим предметом регулирования, имеет свои методы такого регулирования и неуклонно развивающуюся нормативную базу, поэтому система правовых норм, направленных на регулирование общественных отношений, возникающих в сфере судебной административно-процессуальной деятельности при разрешении административных дел по спорам о субъективных публичных правах, образует *административно-процессуальное право*.

Административно-процессуальное право — это часть пуб-

⁸⁷ См.: Общая теория права и государства / Под ред. В. В. Лазарева. М., 1994. С. 136.

⁸⁸ Общая теория права / Под ред. А. С. Пиголкина. М., 1995. С. 182.

личного права. В теории права существует концепция об объединении процессуальных отраслей в единую отрасль публичного права — процессуальное право. Так, Ю. А. Тихомиров отмечает, что включение процессуальных норм в тексты статутных и тематических законов не исключает необходимости постепенного формирования общей отрасли — процессуального права, которой присущи свои объект и методы регулирования, специфические нормы, "стадийные" правоотношения, возникающие на последовательно сменяющихся друг друга фазах процесса⁸⁹. В рамках процессуального права можно выделить четыре разновидности процессуального законодательства: конституционное, административное, гражданское и уголовное. "Преимущественно эти отрасли служат осуществлению судебной власти в соответствии со статьей 118 Конституции РФ, но они могут включать и процедуры, свойственные деятельности других органов. Не все названные отрасли развиты равномерно, особенно это касается административно-процессуального законодательства. Сейчас управленческие коллизии и споры попадают в орбиту и конституционных, и арбитражных судов, хотя формирование системы административной юстиции могло бы изменить разграничительные линии"⁹⁰.

Можно говорить, что административно-процессуальное право является частью публичного права, конкретнее — частью судебного процессуального права, а так же представляет собой процессуальную часть института административной юстиции в ее широком понимании.

Предмет правового регулирования — главный критерий разграничения и выделения отраслей права. Регулирующее воздействие административно-процессуального права осуществляется через систему административно-процессуальных отношений, участники которых действуют в пределах предоставленных им прав и возложенных на них обязанностей, вследствие чего сама деятельность участвующих в процессе лиц является результатом осуществления прав

⁸⁹ См.: Тихомиров Ю. А. Публичное право. М., 1995. С. 338.

⁹⁰ Там же. С. 338.

или выполнения обязанностей. Административно-процессуальные отношения выступают объектом правового регулирования, а административно-процессуальная деятельность — предметом такого регулирования.

Предметом административно-процессуального права является система субъективных публичных прав, совокупность правил, нормирующих субъективные публичные интересы и сам административный процесс как способ охраны и защиты этих прав и интересов.

Следует отметить, что административно-процессуальное, гражданско-процессуальное и уголовно-процессуальное право имеют отношение к одной и той же общей проблеме осуществления правосудия. Поэтому у этих процессуальных отраслей достаточно много общего: например, некоторые принципы довольно близки — гласность, независимость суда, состязательность, национальный язык судопроизводства, равенство граждан перед законом и судом и другие, идентична природа и гражданского, и уголовного, и административного иска — "иск есть притязание к государству в лице суда о постановлении объективно правильного судебного решения"⁹¹ и т. д.

Метод правового регулирования представляет собой совокупность приемов и способов воздействия правовых норм и правил на конкретные общественные отношения. Реализуется метод правового регулирования путем установления в нормах определенных предписаний, дозволений и запретов. Однако из подобной классификации типов правового регулирования вовсе не вытекает, что дозволение присуще только гражданскому праву, предписание — административному, а запрет — уголовному. Все три типа правового регулирования можно обнаружить в различных отраслях, но решающим в одних является дозволение, в других — предписание, в третьих — запрет⁹².

"Сочетание основных способов образует специфический метод правового регулирования — директивный (императив-

⁹¹ Рязановский В. А. Указ. соч. С. 30.

⁹² См.: Сорокин В. Д. Метод правового регулирования: Теоретические проблемы. М., 1976.

ный) или автономный (диспозитивный)⁹³. Эти методы характерны для двух блоков правовых отраслей — публичного и частного. Императивный метод — строго обязательный, не допускающий отступлений от требований юридического установления. Он характерен для административно-процессуального права в меньшей степени, чем для уголовно-процессуального (где этот метод является преобладающим), но в большей степени, чем для гражданско-процессуального (где стороны могут использовать свои процессуальные полномочия, основываясь на принципе диспозитивности). При осуществлении любой процессуальной деятельности необходимо опираться на предписания, определяющие единственно возможные при данных условиях способы поведения участников процесса.

Диспозитивный метод основан на учете инициативы, самостоятельности в выборе того или иного варианта поведения участниками регулируемых отношений. Он допускает возможность сторонам урегулировать собственные действия по своему усмотрению. Несмотря на достаточно значительную роль императивных предписаний, этот метод в административно-процессуальном праве все же является преобладающим — в административном процессе велика роль дозволения, что проявляется в возможности стороны процесса подавать или не подавать административный иск (жалобу), отказаться от иска, заключить соглашение и т. д.

В зависимости от сочетаний запретов и дозволений можно выделить еще одну разновидность типов правового регулирования: 1) общедозволенное, т. е. такое, в основе которого находится общее дозволение и которое поэтому строится по принципу "дозволено все, кроме того, что прямо запрещено законом"⁹⁴. Именно этот тип регулирования преобладает при определении процессуального статуса истца в административном процессе (как уже говорилось, этой стороне в процессе дозволяется использовать свои процессуальные права только по собственному усмотрению: пода-

⁹³ Общая теория права и государства / Под ред. В. В. Лазарева. С. 109.

⁹⁴ См.: Там же. С. 110.

вать или нет иск, поддерживать его или отказаться от исковых требований и т. д.); 2) запретительное, т. е. такое, в основе которого лежит общий запрет и которое поэтому строится по принципу "запрещено все, кроме того, что прямо разрешено законом"⁹⁵. Этот тип правового регулирования преобладает для другой стороны процесса — ответчика, стороны, наделенной властными полномочиями. Иное соотношение методов регулирования невозможно и в силу того, что суть деятельности органа государственной власти сводится именно к осуществлению его компетенции только на основании и во исполнение законодательства. Единственный институт, позволяющий органу действовать без строгой регламентации, — это определенный законодательно спектр вопросов, по которым допускается возможность осуществления полномочий органом власти по усмотрению.

Говоря о *нормативной базе административно-процессуального права*, прежде всего следует отметить незавершенность ее формирования. Но уже действующее законодательство позволяет определить "зачатки" отрасли "административно-процессуальное право".

Основным положением, позволяющим говорить об административном процессе как об отрасли права, является положение ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, закрепляющее административное судопроизводство. Следовательно, должна появиться отрасль права, обслуживающая его, что предусмотрено п. "к" ч. 1 ст. 72, определяющим самостоятельность административно-процессуального законодательства. Кроме того, в соответствующей части к административно-процессуальному законодательству следует отнести ГПК РСФСР, АПК РФ, Закон РФ "О государственной пошлине" с изменениями и дополнениями⁹⁶, ФКЗ "Об арбитражных судах в Российской Федерации"⁹⁷, Закон РФ "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" с

⁹⁵ См.: Там же. С. 110.

⁹⁶ См.: Ведомости РФ. 1992. № 11. Ст. 521; СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 19; № 35. Ст. 4128; 1997. № 29. Ст. 3506.

⁹⁷ См.: СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1589.

изменениями⁹⁸. Также к административно-процессуальному законодательству можно отнести Федеральный конституционный закон "О судебной системе", ст. 26 которого устанавливает возможность создания специализированных судов по рассмотрению административных дел.

В дальнейшем нам видится следующая система административно-процессуального законодательства: Закон об административной юстиции или Закон об административных судах, закон о Высшем административном суде, Административно-процессуальный кодекс, состоящий из Общей и Особенной частей.

§ 4. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО КАК НАУКА

Административно-процессуальное право как наука — это составная часть юридической науки, которую можно определить как совокупность взглядов и представлений об административном процессе, его институтах, исторических этапах и перспективах их развития, а также изучение и анализ функционирования и развития административно-процессуальных институтов в зарубежных странах.

Основной целью науки административного процесса является выработка конкретных путей совершенствования и оптимизации институтов российского административного процесса и действующего и формирующегося административно-процессуального законодательства.

Предметом данной науки являются:

— правовое положение граждан (физических лиц), юридических лиц и иных негосударственных объединений в сфере государственного управления;

— правовой статус органов государственного управления;

— исследование деятельности государственных органов и их должностных лиц по разрешению споров в сфере государственного управления, осуществляемой в судебном порядке;

— судебная административная юрисдикционная деятельность государства (административный процесс и его виды);

⁹⁸ См.: Ведомости РФ. 1993. № 19. Ст. 685; СЗ РФ. 1995. № 51. Ст. 4970.

— российское административно-процессуальное право как способ регулирования общественных отношений, возникающих при разрешении споров о субъективном публичном праве;

— административно-процессуальные правовые отношения как способ реализации правовых требований к управленческой деятельности государственных органов и их должностных лиц;

— теория административной юстиции как российской, так и зарубежной, ее практические установления и институты.

Охарактеризуем административно-процессуальную науку, определив ее основные составляющие как: 1) исторические проблемы развития административного процесса, административно-процессуального законодательства и административно-процессуальной науки; 2) проблемы действующего административно-процессуального законодательства и перспективы его развития; 3) практика применения административно-процессуального законодательства в деятельности органов административной юстиции; 4) методы административно-процессуальной науки.

Возникновение и становление административного процесса и как правового института и как науки теснейшим образом связано с появлением и формированием административной юстиции, так как функционирование этого вида юридического процесса возможно только при наличии если не системы, то, как минимум, элементов административной юстиции в правовой системе государства. "Одним из важнейших средств обеспечения законности в деятельности государственных органов управления является использование специальных юрисдикционных органов контроля, действующих в порядке судебной процедуры. Именно использование таких юрисдикционных органов для осуществления контроля за законностью в области государственного управления обусловило возникновение так называемой "административной юстиции"⁹⁹.

Полемика об административной юстиции, ее содержании, применении этого института в различных странах, системы

⁹⁹ Чечот Д. М. Указ. соч. С. 4.

ее органов ведется в юридической науке уже более 100 лет. "Разные авторы относят к административной юстиции различные органы, в том числе и общие суды, а также сам юрисдикционный процесс в органах управления"¹⁰⁰.

Научная мысль России постоянно пыталась выработать приемлемую для российской государственности систему административной юстиции. Так, учеными-юристами изучались и анализировались работы виднейших немецких административистов, посвященные вопросам административной юстиции, — Г. Аншютца, К. Лемайера, Р. Гнейста и др.¹⁰¹ Однако изучение не было пассивным. И до и после революционных событий в науке появилось значительное количество работ, посвященных проблемам не только административной юстиции, но и административного процесса. Среди ученых, занимавшихся разработкой этих вопросов, такие виднейшие юристы, как Н. М. Коркунов, С. А. Корф, А. И. Елистратов, В. Л. Кобалевский, М. Д. Загряцков, В. А. Рязановский и др.¹⁰²

В период с 1918 по 1924 г. был разработан и ряд проектов законодательных актов об административной юстиции и административном процессе; некоторые их положения нашли свою практическую реализацию¹⁰³. Но далее в разви-

¹⁰⁰Х а м а н е в а Н. Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. С. 115.

¹⁰¹См.: А н ш ю т ц Г. Юстиция и администрация. СПб., 1907; Г н е й с т Р. Правовое государство и административные суды Германии. СПб., 1896; и др.

¹⁰²См., например: К о р к у н о в Н. М. Очерк теории административной юстиции // Журн. гражданского и уголовного права. 1885. № 8; К о р ф С. А. Административная юстиция в России. СПб., 1910. Т. 1, 2; О н ж е. Административная юстиция. М., 1911; Е л и с т р а т о в А. И. Учебник русского административного права. М., 1911; О н ж е. Очерк административного права. М., 1922. С. 170 — 176; О н ж е. Об утверждении законности в советском строительстве // Сов. право. 1922. № 1; К о б а л е в с к и й В. Л. Очерк советского административного права. М.; Л., 1924; О н ж е. Административная юстиция в положительном советском праве // Вестн. сов. юстиции. 1923. № 7; З а г р я ц к о в М. Д. Административная юстиция и право жалобы. М., 1925; Р я з а н о в с к и й В. А. Единство процесса; и др.

¹⁰³См.: Л е в и н Б. Р. Роль суда в обеспечении социалистической законности в советском государственном управлении: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Свердловск, 1944; Ч е ч о т Д. М. Административная юстиция. С. 61.

тии административного процесса и административной юстиции наступает полоса полнейшего затишья. "В середине 20-х годов статья Е. Носова (явно инспирированная) на целую эпоху закрыла возможность для научных исследований проблемы создания в СССР административной юстиции. Автор писал: "Институт административной юстиции, узаконивающий состояние спора и распри между трудящимися и администрацией органически чужд советскому праву". В результате некоторые элементы административной юстиции у нас появились лишь в конце 80-х годов"¹⁰⁴.

Такой подход к разрешению вопросов административного процесса был в значительной мере объективен и закономерен. В период жесткого идеологического диктата, который приводил к неоднократному запрещению административного права и как отрасли правоведения и как учебной дисциплины (1917—1921, 1928—1937)¹⁰⁵, его отдельный институт — административный процесс, — естественно, развиваться не мог. А его последующее определение было выработано уже с учетом господствующей идеологии. К. С. Бельский справедливо отмечает: "Неизбежно последствие такой атмосферы в научной среде — проявление невероятного лицемерия в научных работах, обилие цитат из трудов "классиков марксизма-ленинизма", забвение научных положений, расходившихся с марксистскими постулатами..."¹⁰⁶. Все это и привело к отказу от естественного понимания административного процесса.

Именно в этот период "затишья" и произошла подмена содержания административного процесса. Постепенно в теории административного права начал складываться новый (широкий) подход при определении предмета административного процесса. Одной из последних работ, где административный процесс понимался в своем естественном содержании как деятельности судов по разрешению спора о

¹⁰⁴Гражданский процесс. С. 24.

¹⁰⁵См.: Б е л ь с к и й К. С. К вопросу о предмете административного права. С. 17.

¹⁰⁶Там же. С. 17.

субъективном публичном праве, была статья проф. А. Ф. Клейнмана, в которой утверждалось, что советское право знает "административно-процессуальное право", которое является "ветвью процессуального или судебного права"¹⁰⁷. По его мнению, судопроизводство по делам, вытекающим из административных правоотношений, следует рассматривать как административный процесс, который включает административный иск, доказательства, решение, исполнение, обжалование¹⁰⁸. Выступив с идеей совершенствования гражданского процессуального законодательства, А. Ф. Клейнман предложил разработать Административно-процессуальный кодекс, включающий нормы права о порядке осуществления правосудия по административным делам, так как предметом судебного процесса являются административно-правовые отношения¹⁰⁹.

Эта концепция подверглась резкой критике¹¹⁰, причем был сделан вывод о том, что в советском праве нет и не может быть не только административного иска, но и административного процесса¹¹¹.

Однако такое категоричное утверждение не получило поддержки, и в последующий период вопросы административного процесса (понятие "административный процесс" уже приобретало новое, широкое содержание) все же поднимались. В 40-е гг. возникла дискуссия о судебной защите прав граждан от незаконных действий административных органов при разработке Гражданского процессуального кодекса, но эта деятельность с административным процессом, и тем более с административной юстицией, не отождествлялась¹¹².

¹⁰⁷Клейнман А. Вопросы гражданского процесса в связи с судебной практикой // Соц. законность. 1946. № 9. С. 11—14.

¹⁰⁸См.: Там же.

¹⁰⁹См.: Там же. С. 14.

¹¹⁰См.: Абрамов С. В советском административном праве не может быть административного иска // Соц. законность. 1947. № 3. С. 8—10.

¹¹¹См.: Там же. С. 10.

¹¹²См.: Левин Б. Р. К вопросу об административной ответственности // Сов. государство и право. 1947. № 6; Социалистическая законность в советском государственном управлении. М., 1948; Абрамов С. Н. Гражданский процесс. М., 1948; Лунев Е. А., Студеникин С. С., Ямпольская Я. Ц. Социалистическая законность в советском государственном управлении. М., 1948.

Так, в 1949 г. С. С. Студеникин писал: "Исполнительно-распорядительная деятельность осуществляется на основе определенных процессуальных правил, совокупность которых составляет административный процесс"¹¹³.

Дискуссия по поводу содержания административного процесса возродилась в 60-е гг. В науке начал подниматься вопрос о приближении концепции административного процесса к традиционной, обстоятельно обоснованной еще в дореволюционный период и связанной с процессом разрешения судебными органами споров о субъективных публичных правах¹¹⁴. Так, В. С. Тадевосян и М. И. Пискотин обосновывали точку зрения, согласно которой административный процесс есть там, где есть спор о праве административном¹¹⁵.

Особенно активно подвергались анализу и изучению особенности судопроизводства по делам, возникающим из административно-правовых отношений, специалистами гражданского процесса. Ими же ставился вопрос о расширении судебной подведомственности по административным делам¹¹⁶, что привело к появлению глубокого и, несмотря на

¹¹³Студеникин С. С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права // Вопросы советского административного права. 1949. С. 44.

¹¹⁴См.: Салщева Н. Г. Административный процесс в СССР. М., 1964; Квиткин В. Т. Судебный контроль за законностью действий органов государственного управления. М., 1967; Бару М. И., Пущкин А. А. Оспаривание решений органов управления в судебном порядке // Сов. государство и право. 1967. № 2; Симошенко И. С. Охрана режима законности Советским государством. М., 1960; Бахрах Д. Н. Советское законодательство об административной ответственности. Пермь. 1969; Салщева Н. Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М., 1970; и др.

¹¹⁵См.: Сов. государство и право. 1963. № 5. С. 131.

¹¹⁶См.: Елисеев П. Ф. Судебный надзор за деятельностью административных органов // Проблемы государства и права на современном этапе. Владивосток, 1963; Боннер А. Т. Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений: Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 1966; Жеруолс И. А. Судопроизводство по административным делам // Сов. государство и право. 1970. № 2; Онже. Сущность советского гражданского процесса (гл. IV). Вильнюс, 1969; Четот Д. М. Проблема защиты субъективных прав и интересов в порядке неисковых судопроизводств советского гражданского процесса (гл. IV): Автореф. дис... канд. юрид. наук. Л., 1969; и др.

существовавшие в то время идеологические и политические ограничения, достаточно объективного труда Д. М. Чечота, посвященного теоретическим проблемам административной юстиции¹¹⁷. Но общепризнанной на долгие годы по-прежнему отстает концепция широкого понимания административного процесса, которая ни в какой степени не отождествлялась с административной юстицией¹¹⁸. Начиная с 70-х гг. интерес к проблемам административного процесса постепенно исчез, в печати стали появляться редкие работы, дискуссия постепенно прекратилась. Но примечательно, что монография Д. М. Чечота, посвященная админист-

¹¹⁷ См.: Чечот Д. М. Административная юстиция.

¹¹⁸ См.: Ким А. И. Социалистическая законность в организационной деятельности местных Советов депутатов трудящихся. Томск, 1961; Лунев А. Е. Вопросы административного процесса // Правоведение. 1962. № 2; Петров Г. И. О кодификации советского административного права // Сов. государство и право. 1962. № 5; Ямпольская Ц. А. [Выступление на обсуждении проблем административного процесса] // Сов. государство и право. 1963. № 1; Старосьцяк. Институты административного процесса европейских социалистических стран // Сов. государство и право. 1964. № 7; Хангельдыев Б. Б. О систематизации советского административного законодательства // Сборник ученых трудов. Свердловск, 1964. Вып. II. С. 90 — 92; Сорочкин В. Д. О понятии и видах административно-процессуальных норм // Вестн. Ленингр. ун-та. 1966. Вып. 3. № 17; Ким А. И., Основи и В. С. Государственно-правовые процессуальные нормы и их особенности // Правоведение. 1967. № 4; Козлов Ю. М. Предмет советского административного права. М., 1967. С. 54; Чихвадзе В. М., Ямпольская Ц. А. О системе советского права // Сов. государство и право. 1967. № 9; Сорочкин В. Д. Проблемы административного процесса. М., 1968; Он же. Административно-процессуальное право — отрасль права // Сов. государство и право. 1969. № 8; Он же. Административно-процессуальное право. М., 1972; Бахрах Д. Н. Советское законодательство об административной ответственности; Коренев А. П. Кодификация советского административного права. М., 1970; Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М., 1972; Додин Е. В. Доказательства в административном процессе. М., 1973; Галаган И. А. Административная ответственность в СССР: Процессуальное регулирование. Воронеж, 1976; Лория В. А. Административно-процессуальная деятельность и виды административных производств // Сов. государство и право. 1978. № 1. С. 119 — 124; Он же. Административный процесс и его кодификация. Тбилиси, 1968; Застрожная О. К. Советский административный процесс. Воронеж, 1985; и др.

ративной юстиции, нашла своих сторонников даже среди ученых, которые отстаивали широкую концепцию административного процесса¹¹⁹. Так, весьма своеобразна позиция В. А. Лории, который в понятие административной юстиции вкладывает нечто среднее между административным процессом как порядком деятельности органов управления государства и административным процессом как судебным способом разрешения спора об административном праве. Он пишет: "Исходя из понимания юридического процесса с точки зрения формы индивидуального дела, рассматриваемого в процессе, жалоба на действия должностных лиц, имеющая административно-правовую форму внешнего проявления, должна быть рассмотрена во всех органах в административно-процессуальном порядке. Следовательно, судебные органы становятся органами административной юстиции в собственном смысле этого института. Самым целесообразным решением данной проблемы было бы образование специальных административных судов"¹²⁰.

Проблемы административного процесса оставались "в тени" до конца 80-х гг. Изменение законодательства о возможности судебной защиты публичных прав (об этом уже говорилось выше), расширение круга вопросов административно-судебной юрисдикции возродили интерес к процессуальным вопросам административного права. Но общепризнанным остается широкое понятие административного процесса, вопросы административной юстиции исследуются в малой степени и, следовательно, административный процесс и судебный порядок рассмотрения дел об административных спорах отождествляются редко. Примечательно, однако, то, что всё, связанное с судебной защитой административных прав, активно изучается как учеными-административистами, так и представителями гражданско-процессу-

¹¹⁹ См.: Бахрах Д. Н., Боннер А. Т. Административная юстиция: развитие и проблемы совершенствования // Сов. государство и право. 1975. С. 13—21; Лория В. А. Нужны административные суды // Соц. законность. 1977. № 9.

¹²⁰ Лория В. А. Нужны административные суды. С. 54.

альной науки и исследователями общего юридического процесса¹²¹.

Значительные шаги в плане отождествления административного процесса и административного судопроизводства, после столь долгого использования термина "административный процесс" для обозначения не свойственной ему процессуальной деятельности, позволило сделать принятие новой российской Конституции и закрепление в ней положений о самостоятельности административно-процессуального законодательства и осуществлении правосудия в форме административного судопроизводства. Начиная с 1994 г. исследования возобновились с новой интенсивностью, кроме того, постоянное принятие нового или изменение ранее действующего нормативного материала дает возможность более предметно говорить о возвращении административному процессу его первоначального и, на наш взгляд, единственно правильного понимания — как порядка судебного разрешения споров о субъективном публичном праве. Дискуссия о необходимости практического установления и содержания административной юстиции приобрела очень широкий характер, что способствует более активному исследованию и института административного процесса¹²².

¹²¹ См.: Теория юридического процесса / Под ред. В. М. Горшенева. Харьков, 1985; Г а л а г а н И. А. Сущность и общее назначение процессуальных норм и отношений в советском праве // Процессуальные нормы и отношения в советском праве. Воронеж, 1985. С. 43 — 77; Р е м н е в В. И. Право жалобы и административная юстиция в СССР // Сов. государство и право. 1989. С. 22 — 32; Управленческие процедуры / Под ред. Б. М. Лазарева. М., 1988; Б а х р а х Д. Н. Административно-процессуальное принуждение. С. 59 — 64; О н ж е. Административная ответственность граждан в СССР. Свердловск, 1989. С. 122 — 198; М а с л е н н и к о в М. Я. Административно-юрисдикционный процесс. Воронеж, 1990; И ж к о С., К н я з е в С. Рассмотрение в суде дел об административных правонарушениях // Сов. юстиция. 1991. № 10. С. 9 — 10; Б а х р а х Д. Н. Судебное обжалование незаконных действий органов государственного управления и должностных лиц // Сов. юстиция. 1992. № 21 — 22. С. 12 — 13; Б о н н е р А. Т. Судебная практика по делам, возникающим из административно-правовых отношений. С. 141 — 149; С к и т о в и ч В. В. Очерки истории и теории советской административной юстиции. Гродно, 1992; и др.

¹²² См.: Б о й ц о в а В. В. Нужна ли нам административная юстиция? // Сов. юстиция. 1993. № 7. С. 12 — 15; Х а м а н е в а Н. Ю. Обжалование в

Следует отметить, что выработать оптимальные модели административной юстиции и административного процесса, теснейшим образом зависящего от ее форм, не представляется возможным без учета мирового опыта использования этих правовых институтов. Многие труды зарубежных ученых по этой проблематике переведены на русский язык, значительное число российских ученых занимаются изучением зарубежной практики непосредственно из первоисточников, что позволяет проводить глубокое исследование различных видов и систем административной юстиции и административного процесса¹²³. Это в конечном счете, думается, позволит российским законодателям установить оптимальную систему российской административной юстиции и выработать наиболее соответствующие формы административно-

суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан России // Государство и право. 1993. С. 3 — 12; Б о й ц о в а В. В., Б о й ц о в а В. Я. Административная юстиция: к продолжению дискуссии о содержании и значении // Государство и право. 1994. № 5. С. 42 — 53; Ч е ч и н а Н. А. Рассмотрение судами дел, возникающих из административно-правовых отношений. С. 115 — 120; О с о к и н а Г. Рассмотрение жалоб в связи с наложением административных взысканий // Рос. юстиция. 1995. № 2. С. 18 — 19; 3 а й - ц е в И. М. Административные иски // Рос. юстиция. 1996. № 4. С. 23 — 25; Х а м а н е в а Н. Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М., 1997. С. 68 — 148; С к и т о в и ч В. В. Судебная власть как системное образование // Правоведение. 1997. № 1. С. 147 — 155; С т у д е н и к и н а М. С. Административная юстиция нуждается в четком правовом регулировании // Журн. рос. права. 1997. № 6. С. 11 — 20; Т и х о м и р о в Ю. А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 712 — 792.

¹²³ См.: С т а й н о в П. О новой организации средств обеспечения законности в деятельности государственного управления Болгарии // Сов. государство и право. 1964. № 9; Л е н т о в с к и й Я. Верховный суд ПНР и обеспечение законности в управлении // Сов. государство и право. 1970. № 9; Х р у с а н о в Д. За правомощия на съда по обжалван пред него административен акт // Соц. право. 1977. № 8; Н и к е р о в Г. И. Административное право США. М., 1977; Ш а р в е н Г. Юстиция во Франции: Судебный аппарат и классовая борьба. М., 1978; У о л к е р Р. Английская судебная система. М., 1980; С а ж и н а В. Административная юстиция Великобритании // Сов. государство и право. 1983. № 12; Л е с с а ж М. Судебный контроль за деятельностью администрации во Франции // Сов. государство и право. 1981. № 11; Б - р э б а н Г. Французское административное право. М., 1988; Венгерское административное право / Под ред. Б. М. Лазарева. М., 1990; Контроль за деятельностью государственной администрации во Франции: Рос.-франц.

процессуальной деятельности, без значительного объема "неточностей" и "погрешностей", уже ставших привычными спутниками проводимых в России правовых преобразований.

Методы административно-процессуальной науки не отличаются от методов, которыми пользуются отрасли правовой науки, но совокупность и частота их применения в рамках данной отрасли определяются ее спецификой.

В теории права выделяют следующие методы¹²⁴, используемые и наукой административно-процессуального права:

1) всеобщий философский метод — применяется во всех науках и на всех стадиях, этапах научного познания;

2) общие методы — методы сравнения, анализ и синтез, абстрагирование, системно-структурный подход, восхождение от абстрактного к конкретному и др.

"Разумеется, не все эти методы имеют одинаковое по частоте и эффективности применение. Например, методы анализа и синтеза используются в повседневной научной работе гораздо чаще, чем, скажем, системный метод. Однако все они имеют важное значение для получения объективных знаний... для глубокого и всестороннего исследования рассматриваемой материи"¹²⁵;

3) специальные методы — статистические, конкретно-социологические, психологические, математические и др. Практическая значимость этих методов проявляется в том, что они позволяют взглянуть на правовые явления с неправовых позиций, что нередко бывает весьма необходимо. Здесь следует отметить, что, к сожалению, эти методы незаслуженно мало и редко используются не только админис-

сер. учеб. и информ. материалов. М., 1990. № 10. С. 3 — 40; Х а м а н е в а Н. Ю. Административная юстиция США // государство и право. 1993. С. 140 — 147; Структура правовой системы: государственное право и частное право: Рос.-Франц. сер. информ. и учеб. материалов. М., 1994. № 24. С. 39 — 41; П и л и п е н к о А. Н. Административная юстиция в зарубежных государствах // Законодательство и экономика. 1996. № 3 — 4. С. 77 — 81; и др.

¹²⁴ См.: Общая теория права. М., 1995. С. 17—25.

¹²⁵ Теория государства и права. М., 1996. С. 21.

тративно-процессуальной наукой, но и другими юридическими науками;

4) частные методы правовой науки. К их числу относят методы толкования права, сравнительно-правовой метод, методы выработки правовых решений и др. Главная особенность этих методов состоит в том, что они наполняются реальным содержанием только в рамках конкретной науки и используются только в ее пределах¹²⁶.

Следует отметить и такие важнейшие методы научного познания, как историко-правовой, сутью которого является изучение ранее функционирующего данного правового института или явления, что позволяет иллюстрировать или обосновывать современные теоретические положения и выводы фактическим материалом, т. е. избегать голословных утверждений; прогностический метод, суть которого состоит в использовании определенной совокупности приемов, позволяющих составлять научно обоснованные прогнозы о будущем состоянии и перспективах развития исследуемого правового явления, в частности административного процесса.

§ 5. АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС КАК УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА

Система учебного курса "Административный процесс"

Учебный курс "Административный процесс" для программы обучения в юридических вузах по специальности "правоведение" не является новым. Но постоянным преподавание этого курса назвать нельзя: он то появлялся, то исчезал из перечня преподаваемых дисциплин.

Административный процесс — правовая учебная дисциплина, не имеющая единого подхода к определению круга вопросов, подлежащих изучению в ее рамках. Структура этой дисциплины находится в процессе формирования и во многом зависит от введения в программы обучения другой, аб-

¹²⁶ См.: Там же. С. 21.

совершенно новой для российского права дисциплины, — административной юстиции. Кроме того, можно с уверенностью говорить, что развитие учебного курса "Административный процесс" напрямую связано с практическими правовыми преобразованиями в правовой системе нашего государства. Та концепция, которую изберет законодатель при установлении институтов административной юстиции, станет решающей для определения предмета административного процесса как формы правосудия, как самостоятельной правовой отрасли и, соответственно, как учебной дисциплины.

Вполне возможно в будущем, после принятия соответствующего законодательства, введение такого учебного курса, как "Административное судопроизводство в РФ", который состоял бы из Общей и Особенной частей, как это практикуется в других правовых отраслях. Часть Общая включала бы общие вопросы устройства, формирования и функционирования органов административной юстиции как в РФ, так и в зарубежных государствах, круг рассматриваемых ими дел, а содержание Особенной части мог бы составить предлагаемый нами курс (спецкурс) "Административный процесс".

Нельзя не отметить и связи курса "Административный процесс" с другими процессуальными дисциплинами — уголовным процессом, гражданским процессом и арбитражным процессом. Административный процесс является разновидностью юридического процесса и поэтому обладает многими общими с другими видами юридического процесса характеристиками. Следует подчеркнуть и тот момент, что, в силу отсутствия должной нормативной базы и практических преобразований, административный процесс на сегодняшний день не представляет собой единого обособленного вида юридического процесса, он как бы "растворен" в гражданском и арбитражном процессах. Поэтому изучить административный процесс без уяснения общих вопросов составляющих его процессов не представляется возможным.

Учебный курс "Административный процесс" теснейшим образом соприкасается и с такой отраслью российского права, как административное право. Цель административного процесса — защита и охрана субъективных публичных прав,

определяемых и реализуемых именно в сфере административно-правовых отношений. Причем достаточно прочно соприкасаются административный процесс и процессуальная часть административного права — процессы в административном праве: управленческий процесс и административно-юрисдикционный (полицейский) процесс. Нередко деятельность субъектов управленческого и полицейского процессов порождает основания для участия в административном процессе тех субъектов, чьи права, свободы или законные интересы были нарушены в ходе осуществления первых двух из названных процессов.

Структура учебного курса "Административный процесс" должна основываться на современном законодательстве в области административного права, гражданского и арбитражного процессов. Целесообразно учебный курс составить из двух разделов: 1) государственная власть, государственное управление и исполнительная власть; юридический процесс; административное право и право административной деятельности; 2) административный процесс.

В раздел 1 включаются следующие вопросы: понятие и сущность государственной власти и государственного управления; разделение властей и место исполнительной власти в системе государственной власти; общая характеристика исполнительной власти и ее специфические признаки; понятие и структура юридического процесса; материальное и процессуальное административное право; право административной деятельности: юрисдикционный и позитивный процессы в административном праве; их связь с материальными административными правоотношениями, общая характеристика и основные институты; перспективы развития материальной части административного права (управленческого права и полицейского права) и права административной деятельности (управленческого процесса и административно-юрисдикционного процесса).

В раздел 2 включаются все вопросы об административном процессе и перспективах его формирования и развития: предмет административно-процессуального права; общественные отношения, регулируемые административно-

процессуальным правом; метод административного процесса; задачи административного процесса; место административного процесса в правовой системе РФ; соотношение административно-процессуального права с другими отраслями Российского права; понятие, особенности и структура административно-процессуальных норм; виды административно-процессуальных норм; понятие, содержание и основные черты административно-процессуальных правоотношений; виды административно-процессуальных правоотношений; источники административного процесса, их система; проблемы кодификации административно-процессуального законодательства; тенденции развития процесса систематизации административно-процессуальных норм; развитие науки административно-процессуального права; административный процесс как наука и учебная дисциплина; система учебного курса "Административный процесс"; понятие административного процесса и система понятий; административный процесс в широком и узком понимании; специфические признаки административного процесса и его отличие от других процессов в российском праве; критерии отграничения административного процесса и права административной деятельности; принципы административного процесса; система принципов административного процесса; административный процесс как форма правосудия по административным делам; административное судопроизводство; субъекты административного процесса; понятие участников и сторон административного процесса; их классификация; государственные органы — суды, осуществляющие административное судопроизводство; стороны административного процесса, их административно-процессуальный статус (права и обязанности); иные участники административного процесса и их административно-процессуальный статус (права и обязанности); стадии административного процесса; возбуждение дела; административный иск; рассмотрение дела и принятие решения; обжалование и опротестование решения; исполнение решения; доказательства в административном процессе; специфика доказывания и доказательств в административном процессе; виды доказательств, их классифи-

кация и источники; структура административного процесса; виды производств; понятие и сущность административной юстиции в РФ; проблемы теоретического развития и правовое регулирование на современном этапе; соотношение административной юстиции и административного процесса; основные направления развития административной юстиции в РФ; административная юстиция в зарубежных странах; проблемы современного административного процесса и пути их разрешения; основные концепции дальнейшего развития и формирования административного процесса в РФ.

**ПРОГРАММА УЧЕБНОГО КУРСА
"АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС"**

Раздел 1

**Государственная власть, государственное
управление и исполнительная власть.**

**Процессуальная деятельность в административном
праве и административный процесс**

Тема 1. Государственная власть, государственное управление и исполнительная власть.

Понятие и сущность государственной власти и государственного управления. Разделение властей и место исполнительной власти в системе государственной власти. Общая характеристика исполнительной власти и ее специфические признаки.

Тема 2. Юридический процесс, административное право и право административной деятельности.

Понятие, природа и структура юридического процесса. Юрисдикционные и позитивные процессы. Материальное и процессуальное административное право. Право административной деятельности: управленческий и административно-юрисдикционный процессы в административном праве. Их связь с материальными административными правоотношениями (управленческое право, административно-юрисдикционное право), общая характеристика и основные институты: субъекты юридического процесса, принципы и стадии юридического процесса, структура юридического процесса. Перспективы развития административного права и права административной деятельности.

Тема 3. Понятие и особенности управленческого процесса.

Понятия и соотношение процесса управления и управленческого процесса, критерии их разграничения. Сущность управленческого процесса, основания его выделения и кри-

терии отграничения от иных видов процессуальной деятельности в административном праве. Субъекты управленческого процесса. Принципы управленческого процесса. Стадии управленческого процесса. Структура управленческого процесса: основные и специальные производства, особое производство, управленческие процедуры.

Тема 4. Понятие и особенности административно-юрисдикционного процесса.

Понятие и соотношение административно-юрисдикционного процесса и полицейского права. Сущность административно-юрисдикционного процесса, основания его выделения и критерии отграничения от иных видов процессуальной деятельности в административном праве. Понятие, признаки и соотношение общей юрисдикции, административной юрисдикции, административного принуждения и административного правонарушения. Субъекты административно-юрисдикционного процесса. Компетенция мировых судей. Принципы административно-юрисдикционного процесса. Стадии административно-юрисдикционного процесса. Структура административно-юрисдикционного процесса: производства и юрисдикционные (процессуальные) процедуры. Производство по делам об административных правонарушениях. Производство по применению административно-восстановительных мер. Дисциплинарное производство. Производство по установлению надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Процедуры применения иных мер административного принуждения.

Раздел 2

**Административный процесс (судебный) —
формирующаяся отрасль российского права**

Тема 5. Предмет, метод и задачи административно-процессуального права.

Общественные отношения, регулируемые административно-процессуальным правом. Метод административно-процессуального права. Задачи административно-процессуального права. Место административно-процессуального

права в правовой системе РФ. Соотношение административно-процессуального права с другими отраслями российского права.

Тема 6. Административно-процессуальные нормы и отношения.

Понятие, особенности и структура административно-процессуальных норм. Виды и классификация административно-процессуальных норм. Понятие, содержание и основные черты административно-процессуальных правоотношений. Виды административно-процессуальных правоотношений.

Тема 7. Правовые источники административного процесса в РФ.

Понятие и виды источников административно-процессуального права и их система. Конституционно-правовые основы административного процесса. Федеральные законы как источники административного процесса. Проблемы кодификации административно-процессуального права. Тенденции развития процесса систематизации административно-процессуальных норм.

Тема 8. Административный процесс как наука и учебная дисциплина.

Наука административного процесса. Этапы и тенденции развития административно-процессуальной науки. Задачи и система учебного курса "Административный процесс в РФ".

Тема 9. Сущность административного процесса.

Понятие административного процесса и система понятий. Административный процесс в широком и узком понимании. Специфические признаки административного процесса и его отличие от других процессов в российском праве. Критерии отграничения административного процесса и права административной деятельности (видов процессов в административном праве).

Тема 10. Принципы административного процесса.

Понятие и виды принципов. Система принципов административного процесса. Судебные и судопроизвод-

ственные принципы. Конституционные и отраслевые принципы.

Тема 11. Административный процесс как форма правосудия по административным делам.

Конституционные основы правосудия. Признаки и формы правосудия. Административное судопроизводство. Проблемы осуществления правосудия по административным делам и пути их преодоления.

Тема 12. Субъекты административного процесса.

Понятие участников и сторон административного процесса. Их классификация. Государственные органы — суды, осуществляющие административное судопроизводство. Стороны административного процесса, их административно-процессуальный статус (права и обязанности). Иные участники административного процесса и их административно-процессуальный статус (права и обязанности). Правопреемство и представительство.

Тема 13. Стадии административного процесса.

Возбуждение дела. Подготовка дела к разбирательству. Административный иск. Отказ от иска. Мирное соглашение. Рассмотрение дела и принятие решения. Обжалование и опротестование решения. Исполнение решения.

Тема 14. Доказательства в административном процессе.

Понятие и значение доказывания в административном процессе. Специфика доказывания и доказательств в административном процессе. Предмет и пределы доказывания. Виды доказательств, их классификация и источники. Процесс доказывания.

Тема 15. Структура административного процесса.

Понятие и система производств административного процесса. Виды производств. Полное производство. Производство о признании. Коллизионное производство.

Тема 16. Общие вопросы административной юстиции.

Понятие и сущность административной юстиции в РФ: проблемы теоретического развития и правовое регулирование на современном этапе. Основные направления формирования административной юстиции в РФ. Соотношение административной юстиции и административного процесса.

Тема 17. Административная юстиция в зарубежных странах.

Общая теория административной юстиции: административная юстиция как разновидность судебной деятельности, как деятельность квазисудебных органов, смешанные формы административной юстиции. Административная юстиция Франции. Административная юстиция Германии. Административная юстиция Великобритании. Административная юстиция США. Административная юстиция Бельгии.

Тема 18. Проблемы развития административного процесса в РФ.

Проблемы современного административного процесса и пути их разрешения. Основные концепции дальнейшего развития и формирования административного процесса в РФ и административно-процессуального законодательства.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проблема обеспечения рационального государственного управления имеет глубокие корни, причем оптимальная модель как на практическом, так и на теоретическом уровне в России до сих пор не выработана. Концепция исполнительной власти в последний период претерпела столь значительные изменения, что правовое регулирование отношений в сфере управления с помощью действующего, но во многом уже устаревшего правового массива не отвечает реалиям сегодняшнего дня. Никакие теоретические усовершенствования не смогут разрешить проблем исполнительной власти, если они не будут реализованы практически, т. е. путем принятия или изменения законодательства. Необходимо создание нормативных актов, которые бы регламентировали как позитивную деятельность органов исполнительной власти, так и деятельность, основанную на использовании государственного принуждения.

В результате реформирования предмет правового регулирования административного права стал определяться более четко. Административное право РФ регулирует: 1) отношения, складывающиеся в сфере управления, преимущественно "власти — подчинения", обязательный субъект которых — административный орган — *управленческие отношения*, 2) отношения, складывающиеся по поводу охраны общественного порядка, основанные на возможности применения властных принудительных полномочий управомоченными субъектами — *административно-юрисдикционные отношения* и 3) отношения в сфере развивающейся административной юстиции. Это позволяет говорить о трех частях материального административного права, постепенно выделяющихся в качестве его подотраслей (отраслей) — управленческом праве, административно-деликтном (административно-юрисдикционном) праве и административной юстиции.

Каждая материальная норма может быть практически реализована только посредством определенной процедуры, закрепленной процессуальной нормой. Материальная часть

административного права, состоящая из управленческого и административно-юрисдикционного права, реализуется посредством процессуальной части, которую мы предлагаем назвать "*право административной деятельности*". Право административной деятельности включает две подотрасли, призванные реализовывать управленческие и юрисдикционные (полицейские) правоотношения — управленческий процесс и административно-юрисдикционный процесс.

Административный процесс должен рассматриваться как форма правосудия по делам о спорах о субъективном публичном праве. Правосудие (административное судопроизводство) по этой категории дел характеризуется следующими признаками:

- 1) административное судопроизводство — вид государственной деятельности;
- 2) правосудие по административным делам осуществляется только судом;
- 3) осуществление правосудия должно быть детально регламентировано в законе — Административно-процессуальном кодексе;
- 4) правосудие осуществляется путем рассмотрения споров о субъективном публичном праве;
- 5) правосудие осуществляется по правилам искового производства;
- 6) отправление правосудия по делам о спорах о публичном праве связано с возможностью применения особых мер государственного принуждения.

Так как административный процесс должен составить часть судебного права, обладающую всеми характеристиками судебных процессов, то ему в полной мере свойственны основные институты юридического процесса — субъекты процесса, принципы процесса, стадии процесса, производства и др. В работе предлагается ряд положений о субъектах, принципах и стадиях административного судебного процесса, которые должны быть закреплены Административно-процессуальным кодексом.

Структуру административного судебного процесса образует система производств, выражающих специфику различ-

ных категорий дел, которые должны быть подведомственны административным судам. Можно выделить: производство о признании, полное производство и коллизионное производство.

1) *производство о признании* недействительными нормативных актов государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, не соответствующих законам или другим нормативным актам и нарушающих права, свободы и законные интересы граждан и организаций;

2) *полное производство* — производство по обжалованию всех остальных решений и действий (бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц;

3) *коллизионное производство* — производство по разрешению коллизий между нормативными актами и самими органами власти.

Административную юстицию как комплексный институт следует понимать в двух смыслах: в широком и в узком. В широком смысле под административной юстицией понимается вся совокупность органов административной юстиции, порядок их формирования, функционирования и разрешения ими административно-правовых споров. Это понятие включает в себя понятие административного процесса. В узком же смысле под административной юстицией понимается именно материальная сторона, т. е. та совокупность правовых норм, которая определяет систему органов административной юстиции, порядок их образования и функционирования, перечень дел, подлежащих рассмотрению посредством административного судопроизводства.

Административный процесс — формирующаяся отрасль права и законодательства. Реальное существование административного судопроизводства станет возможным не только в результате создания системы судов административной юстиции, но и при условии достаточной законодательной регламентации их процессуальной деятельности по рассмотрению споров о субъективных публичных правах.

Для реального наполнения положений Конституции РФ об административном судопроизводстве (административном

процессе), создания органов административной юстиции необходимы скорейшая разработка и принятие целого ряда законодательных актов: Административного процессуального кодекса, Федерального закона "Об административной юстиции" и др., а также внесение большого количества изменений в действующее законодательство о судостроительстве и судопроизводстве.

Для решения проблем административного судебного процесса и выработки его оптимальной модели нужен глубокий анализ зарубежных и отечественных научных (теоретических) исследований. Но без учета практического опыта функционирования систем административной юстиции, изучения ее "сильных" и "слабых" сторон невозможно создание действительно эффективного процессуального механизма. Кроме того, следует учитывать и недолгий российский опыт использования элементов административной юстиции.

Административный судебный процесс в Российской Федерации должен стать гарантом необратимости происходящих в стране преобразований, направленных на построение правового государства. Главная роль в защите прав и свобод человека и гражданина от нарушения их органами государственной власти, органами местного самоуправления и должностными лицами, на наш взгляд, будет принадлежать именно административному процессу, административному судопроизводству.

Несмотря на ряд объективных трудностей законодательной деятельности, надеемся, что в России административный процесс, административное судопроизводство и административная юстиция, как теснейшим образом связанные и взаимозависимые правовые институты, получат скорейшее законодательное закрепление. Тем более, что для этого есть все предпосылки: постоянно расширяется судебная подведомственность по административным делам, совершенствуются полномочия суда в этой сфере, в ФЗ "О судебной системе РФ" прямо предусмотрена возможность создания специализированных судов по рассмотрению административных дел, на страницах юридических изданий продолжаются научные дискуссии о проблемах административ-

ного права и процесса, проводятся научные конференции, чтения, круглые столы. Интерес исследователей к этой проблематике не ослабевает, что и дает возможность говорить о формировании соответствующей нормативной базы, позволяющей реализовывать на практике оптимальную модель административной юстиции и, соответственно, административного процесса.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Модельный закон об управленческом процессе (управленческих процедурах)

Основные положения

I. Общие положения

Статья 1. Отношения, регулируемые настоящим законом.

Статья 2. Институты, понятия и термины, используемые в законе.

Статья 3. Цели управленческого процесса.

Статья 4. Принципы управленческого процесса.

Статья 5. Субъекты управленческого процесса.

Статья 6. Представительство и правопреемство.

Статья 7. Компетенция органов публичной власти.

Статья 8. Обязанности публичных органов в сфере предоставления информации.

Статья 9. Структура управленческого процесса (правовые формы осуществления управленческой деятельности).

Статья 10. Толкование в управленческом процессе.

Статья 11. Ответственность органов публичной власти и их должностных лиц.

II. Производство по принятию правовых актов управления

Статья 12. Понятие правового акта управления.

Статья 13. Действие актов во времени, в пространстве и по кругу лиц.

Статья 14. Общие требования, предъявляемые к правовым актам управления.

Статья 15. Виды правовых актов управления и специальные требования к ним (в зависимости от органов, их издающих).

Статья 16. Система правовых актов управления.

Статья 17. Основания принятия правовых актов управления.

Статья 18. Несоответствие правовых актов управления действующему законодательству.

Статья 19. Ничтожность правовых актов управления.

Статья 20. Оспоримость правовых актов управления.

Статья 21. Порядок (правила) подготовки правовых актов управления.

Статья 22. Порядок принятия и вступления в силу правовых актов управления.

Статья 23. Исполнение и контроль за исполнением правовых актов управления.

III. Производство по заключению административных договоров

Статья 24. Понятие административного договора.

Статья 25. Допустимость заключения административных договоров.

Статья 26. Недействительность административного договора.

Статья 27. Свобода волеизъявления сторон при заключении административного договора.

Статья 28. Основания заключения административного договора.

Статья 29. Действия административного договора.

Статья 30. Порядок заключения административного договора.

Статья 31. Форма административного договора.

Статья 32. Случаи обязательного заключения административного договора.

Статья 33. Изменение и прекращение административного договора.

Статья 34. Требование официального опубликования административного договора.

IV. Экспертиза и государственная регистрация правовых актов управления и административных договоров

Статья 35. Понятие и виды экспертизы.

Статья 36. Основания обязательной экспертизы.

Статья 37. Понятие государственной регистрации.

Статья 38. Основания государственной регистрации.

V. Процедуры совершения юридически значимых действий

Статья 39. Понятие юридически значимого действия.

Статья 40. Основания совершения юридически значимых действий.

Статья 41. Порядок совершения юридически значимых действий.

Статья 42. Обязательность совершения юридически значимых действий.

VI. Производство по обращениям граждан

Статья 43. Понятие "обращения граждан".

Статья 44. Формы обращений граждан.

Статья 45. Права и обязанности субъектов производства по обращениям.

Статья 46. Сроки рассмотрения обращений граждан.

Статья 47. Процедуры рассмотрения обращений граждан.

Статья 48. Подведомственность дел об обращениях граждан.

Статья 49. Случаи и порядок привлечения свидетелей и экспертов по делам об обращениях граждан.

VII. Судебное обжалование

Статья 50. Случаи судебного обжалования.

Статья 51. Осуществление судебного обжалования на основе законодательства РФ.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Нормативные акты

Федеральные законы и международно-правовые документы

1.1. Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. М., 1997.

1.2. Декларация прав и свобод человека и гражданина: Принята Постановлением Верховного Совета РСФСР 22 ноября 1991 г. // Ведомости РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.

1.3. О судебной системе: Федеральный Конституционный закон от 31 дек. 1996 г. // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

1.4. Об арбитражных судах в Российской Федерации: Федеральный Конституционный закон от 28 апр. 1995 г. // СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1589.

1.5. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 5 апр. 1995 г. // СЗ РФ. 1995. № 19. Ст. 1709.

1.6. Гражданский процессуальный кодекс. М.: Спарк, 1997.

1.7. Кодекс об административных правонарушениях. М.: Юрид. лит., 1997.

1.8. Уголовно-процессуальный кодекс. М.: Спарк, 1997.

1.9. О государственной пошлине: Закон РФ с изм. и доп. // СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4128; 1997. № 29. Ст. 3506.

1.10. О выборах Президента Российской Федерации: Федеральный закон от 17 мая 1995 г. // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1924.

1.11. О международных договорах РФ: Федеральный закон от 15 июля 1995 г. // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

1.12. О мировых судьях в Российской Федерации: Федеральный закон от 17 дек. 1997 г. // СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6270.

1.13. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон с изм. и доп. от 17 нояб. 1995 г. // Ведомости РФ. 1992. № 8. Ст. 366; СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

1.14. О судоустройстве РСФСР: Закон РСФСР от 8 июля 1981 г., в ред. Федерального закона от 28 нояб. 1994 г. // Ведомости РСФСР. 1981. № 28. Ст. 976; 1992. № 27. Ст. 1560; СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3300.

1.15. О языках народов РСФСР: Закон РСФСР с изм. и доп. от 25 окт. 1991 г. // Ведомости РСФСР. 1991. № 50. Ст. 1740.

1.16. Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан: Закон РФ от 27 апр. 1993 г. // Ведомости РФ. 1993. № 19. Ст. 685; СЗ РФ. 1995. № 51. Ст. 4970.

1.17. Об общественных объединениях: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930; 1997. № 20. Ст. 2231.

1.18. Об общих принципах организации местного самоуправле-

ния в Российской Федерации: Федеральный закон от 12 авг. 1995 г. // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506; 1996. № 17. Ст. 1917; № 49. Ст. 5500; 1997. № 12. Ст. 1378.

1.19. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 19 сент. 1997 г. // СЗ РФ. 1997. № 38. Ст. 4339.

1.20. Об исполнительном производстве: Федеральный закон // Рос. газ. 1997. 5 авг.

1.21. Закон об административном производстве от 24 июля 1970 г. // Държавен вестник. 1970. № 53.

Указы Президента Российской Федерации

1.22. О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. // СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2663; 1997. № 20. Ст. 2242.

1.23. Об упорядочении государственной регистрации предприятий и предпринимателей на территории РФ: Указ Президента РФ от 8 июля 1994 г. // СЗ РФ. 1994. № 11. Ст. 1194.

Постановления Правительства Российской Федерации

1.24. О лицензировании отдельных видов деятельности: Постановление Правительства РФ от 24 дек. 1994 г. // СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 69; № 7. Ст. 69; № 20. Ст. 1804; № 24. Ст. 2280; № 33. Ст. 3394; № 43. Ст. 4062; 1997. № 17. Ст. 2011; № 49. Ст. 5601.

1.25. Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: Постановление Правительства РФ от 13 авг. 1997 г. // СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895; Рос. газ. 1997. 17 дек.

1.26. Об утверждении положения о порядке наложения штрафов за правонарушения в области строительства: Постановление СМ РФ № 729 от 27 июля 1993 г. // Рос. вестн. 1993. 21 авг. № 161.

1.27. Об утверждении положения о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель в РФ: Постановление СМ РФ № 1362 от 23 дек. 1994 г. // Рос. газ. 1994. 14 янв.

Ведомственные нормативные правовые акты

1.28. О некоторых вопросах подведомственности дел судам и арбитражным судам: Постановление Пленума Верхов. Суда РФ и Пленума Высш. Арбитраж. Суда РФ № 12 / 12 от 18 авг. 1992 г. // Вестн. Высш. Арбитраж. Суда РФ. 1992. № 1. С. 84.

1.29. О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан: Постановление Пленума Верхов. Суда РФ № 10 от 21 дек. 1993 г. с изм. от 25 окт. 1996 г. // Бюл. Верхов. Суда РФ. 1994. № 3; 1997. № 1.

1.30. Об утверждении правил рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства: Приказ ГКАП РФ № 91 от 25 июля 1996 г. // Рос. вестн. 1996. 13 авг. № 150; 20 авг. № 155.

1.31. Об утверждении положения о порядке рассмотрения ГКАП России и его территориальными управлениями дел о нарушении законов и иных правовых актов РФ, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей: Приказ ГКАП РФ № 42 от 4 апр. 1996 г. // Рос. вестн. 1996. 30 мая. № 99.

1.32. Об утверждении порядка рассмотрения дел по признакам нарушения законодательства РФ о рекламе: Приказ ГКАП РФ № 147 от 13 нояб. 1995 г. // Рос. вестн. 1996. 18 янв. № 10.

1.33. Об утверждении разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: Приказ Мин. юст. РФ № 42 от 17 апр. 1998 г. // Бюл. норм. актов. 1998. 3 10. С. 75 — 83.

1.34. Постановление Конституционного Суда РФ № 2-П от 5 февр. 1993 г. // Ведомости РФ. 1993. № 12. Ст. 445.

1.35. По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции РФ: Постановление Конституционного Суда РФ № 19-П от 16 июня 1998 г. // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 2304.

1.36. Об утверждении Правил подачи жалоб, заявлений и ходатайств и их рассмотрения в Высшей патентной палате Российского агентства по патентным и товарным знакам: Приказ Рос. агентства по патент. и товарн. знакам от 21 мая 1998 г. № 107 // Бюл. норм. актов РФ. 1998. № 19. С. 8 — 17.

Законы субъектов Российской Федерации

1.37. Закон Воронежской области "О порядке опубликования и вступления в силу правовых нормативных актов государственной власти Воронежской области" от 10 нояб. 1994 г. Воронеж: Воронежск. обл. Дума; Администрация Воронежск. обл., 1996. С. 83 — 86.

1.38. Закон Воронежской области "О правовых нормативных актах Воронежской области" от 19 янв. 1995 г., с изм. от 18 июля 1995 г. Воронеж: Воронежск. обл. Дума; Администрация Воронежск. обл., 1996. С. 151 — 172.

1.39. Закон Воронежской области "Об обращениях граждан" от 8 июня 1998 г. // Коммуна. 1998. 24 июня. № 115.

1.40. Закон города Москвы "Об обращениях граждан" от 18 июня 1997 г. М., 1997.

1.41. Закон Орловской области "О порядке рассмотрения жалоб,

заявлений и предложений граждан в органах государственной власти и местного самоуправления Орловской области" от 20 апр. 1995 г. // Звезда. 1995. 28 апр. № 34 (7512).

2. Специальная литература

2.1 Абрамов С. В советском праве не может быть административного иска // Соц законность. 1947. № 3. С. 8—10.

2.2 Абрамов С. Н. Гражданский процесс. Каунас: Гос. изд-во энциклопедий, словарей и науч. лит., 1948.

2.3 Абрамов С. Н. Советский гражданский процесс. М.: Госюриздат, 1952.

2.4 Агеев А. А. Административное право и права человека // Сов. государство и право. 1991. № 5. С. 143 — 145.

2.5 Административное право зарубежных стран / Под ред. А. Н. Козырина. М.: Спарк, 1996.

2.6 Административные правонарушения, рассматриваемые в судебном порядке / И. Ф. Бартыков, Г. С. Дагель, П. Ф. Елисейкин и др. М.: Юрид. лит., 1964.

2.7 Адушкин Ю. С. Дисциплинарное производство в СССР. Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1986. 125 с.

2.8 Актуальные проблемы административной деликтологии / Отв. ред. В. И. Ремнев. Киев: Б. и., 1984.

2.9 Алексеев С. С. Общие теоретические проблемы советского права. М.: Госюриздат, 1961.

2.10 Алексеев С. С. Теория права: 2-е изд., перераб. и доп. М.: БЕК, 1995.

2.11 Алексеев С. С. Философия права. М.: Норма, 1998.

2.12 Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право РФ. М.: Зерцало, 1996.

2.13 Алистратов Ю. Н. Право петиций в Российской Федерации. М.: Манускрипт, 1997.

2.14 Аншютц Г. Юстиция и администрация. СПб.: Сенатск. тип., 1907.

2.15 Арчер П. Английская судебная система. М.: Изд-во иностр. лит., 1959.

2.16 Атаев А. А. Управленческая деятельность: практика и резервы организации. М.: Экономика, 1998.

2.17 Атаманчук Г. В. Обеспечение рациональности государственного управления. М.: Юрид. лит., 1990.

2.18 Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций. М.: Юрид. лит., 1997.

2.19 Бару М. И., Пушкин А. А. Оспаривание решений органов управления в судебном порядке // Сов. государство и право. 1967. № 2. С. 26—33.

2.20 Бахрах Д. Н. Административная власть как вид государственной власти // Государство и право. 1992. № 3. С. 13—20.

2.21 Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР. Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1989.

2.22 Бахрах Д. Н., Боннер А. Т. Административная юстиция: развитие и проблемы совершенствования // Сов. государство и право. 1975. № 8. С. 13—21.

2.23 Бахрах Д. Н. Советское законодательство об административной ответственности. Пермь: Перм. гос. ун-т, 1969.

2.24 Бахрах Д. Н. Форма государственного управления // Сов. государство и право. 1983. № 4. С. 20—27.

2.25 Бахрах Д. Н. Система субъектов советского административного права // Сов. государство и право. 1986. № 2. С. 41—48.

2.26 Бахрах Д. Н. Административно-процессуальное принуждение // Правоведение. 1989. № 4. С. 59 — 64.

2.27 Бахрах Д. Н. Коллективные субъекты административного права // Правоведение. 1991. № 3. С. 66—73.

2.28 Бахрах Д. Н. Вопросы законности в государственном управлении // Правоведение. 1992. № 3. С. 3—12.

2.29 Бахрах Д. Н. Судебное обжалование незаконных действий органов государственного управления и должностных лиц // Сов. юстиция. 1992. № 21 — 22. С. 12—13.

2.30 Бахрах Д. Н. Административное право: Учебник. М.: БЕК, 1993.

2.31 Бахрах Д. Н. Важные вопросы науки административного права // Государство и право. 1993. № 2. С. 37—45.

2.32 Бахрах Д. Н. Индивидуальные субъекты административного права // Государство и право. 1994. № 3. С. 16—24.

2.33 Бахрах Д. Н. Административное право: Учебник. М.: БЕК, 1996.

2.34 Бачило И. Л. [Рецензия] // Государство и право. 1998. № 5. С. 113 — 115. — Рец. на кн.: Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. М.: Юринформцентр, 1998.

2.35 Бачило И. Л. Функции органов управления: (правовые проблемы оформления и реализации). М.: Юрид. лит., 1976.

2.36 Бельский К. С. К вопросу о предмете административного права // Государство и право. 1997. № 11. С. 14—21.

2.37 Бельский К. С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. № 3. С. 14—21.

2.38 Бобылев А. И. Современное толкование системы права и системы законодательства // Государство и право. 1998. № 2. С. 22—27.

2.39 Бойцов В. В., Бойцов В. Я. Административная юстиция: к продолжению дискуссии о содержании и значении // Государство и право. 1994. № 5. С. 42—53.

2.40. Б о й ц о в а В. В. Нужна ли нам административная юстиция? // Сов. юстиция 1993. № 7. С. 12—15.

2.41. Б о н н е р А. Т. Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений: Автореф. дис... канд. юрид. наук. М.: Б. и., 1966.

2.42. Б о н н е р А. Т. Судебная практика по делам, возникающим из административно-правовых отношений // Сов. государство и право. 1992. № 2. С. 141—149.

2.43. Б р э б а н Г. Французское административное право. М.: Прогресс, 1983.

2.44. Б ы с т р е н к о В. И. История государственного управления и самоуправления в России: Учеб. пособие. Новосибирск; М.: Б. и., 1997.

2.45. В а с и л ь е в Р. Ф. Акты управления: (Значение, проблема исслед., понятие). М.: Изд-во Моск. ун-та, 1987.

2.46. В а с и л ь е в а Г. В., С т у д е н и к и н а М. С. Законодательство об административных правонарушениях. М.: Знание, 1986.

2.47. Венгерское административное право / Под ред. Б. М. Лазарева. М.: Прогресс, 1990.

2.48. В е р е м е н к о И. И. Административно-правовые отношения. М.: Юрид. лит., 1975.

2.49. В о р о н о в В. А. О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан // Бюл. Верхов. Суда. 1994. № 4. С. 10—12.

2.50. Г а л а г а н И. А. Административная ответственность в СССР: процессуальное регулирование. Воронеж: Изд-во Воронежск. ун-та, 1976.

2.51. Г а л а г а н И. А. Сущность и общее значение процессуальных норм и отношений в советском праве // Процессуальные нормы и отношения в советском праве. Воронеж, 1985. С. 43—77.

2.52. Г а р н е р Д. Великобритания: центральное и местное управление. М.: Прогресс, 1984.

2.53. Г е с с е н В. М. Из лекций по полицейскому праву, читанных в 1901 — 1902 учебном году в Александровской военно-юридической академии. СПб.: Воен.-юрид. акад., 1902.

2.54. Г е с с е н В. М. Лекции по полицейскому праву. СПб.: Б. и., 1907—1908.

2.55. Г н е й с т Р. Правовое государство и административные суды Германии. СПб.: Б. и., 1896.

2.56. Государство и право развитого социализма в СССР. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1977.

2.57. Гражданский процесс: Учебник / Под ред. В. А. Мусина, Н. А. Чечиной, Д. М. Чечота. М.: Проспект, 1988.

2.58. Д а л ь В. Толковый словарь живого великорусского языка. М.: Госиноиздат, 1955. Т. 3.

2.59. 22-й Международный конгресс административных наук // Государство и право. 1993. № 1. С. 135—138.

2.60. Д е м и д о в А. И. Власть в единстве и многообразии ее измерений // Государство и право. 1995. № 11. С. 3—11.

2.61. Д е м и н А. А. Теория административного процесса: соотношение материального и процессуального права // Юридический процесс: реформа процедур управления, законодательной деятельности и судебной власти. Воронеж, 1996. С. 94 — 113. (Правовая наука и реформа юридического образования. Вып. 6).

2.62. Д е м и н А. В. Общие вопросы административного договора. Красноярск: Б. и., 1998.

2.63. Д е м и н А. В. Нормативный договор как источник административного права // Государство и право. 1998. № 2. С. 15—21.

2.64. Д м и т р и е в с к а я С. Судебный контроль за действиями и решениями, нарушающими права и свободы граждан // Сов. юстиция. 1993. № 7. С. 5—6.

2.65. Д о д и н Е. В. Административная деликтология в системе юридической науки // Государство и право. 1991. № 12. С. 32 — 36.

2.66. Д о д и н Е. В. Доказательства в административном процессе. М.: Юрид. лит., 1973.

2.67. Д р е й ш е й Б. В. Правотворчество в советском государственном управлении. М.: Юрид. лит., 1977.

2.68. Е в т и х н е е в А. Ф. Основы советского административного права. Харьков: Б. и., 1925.

2.69. Е л и с е й к и н П. Ф. Судебный надзор за деятельностью административных органов // Проблемы государства и права на современном этапе. Владивосток, 1963. С. 112 — 121.

2.70. Е л и с т р а т о в А. И. Административное право РСФСР. Л.: Гос. изд-во, 1925.

2.71. Е л и с т р а т о в А. И. Об утверждении законности в советском строительстве // Сов. право. 1922. № 1. С. 47—52.

2.72. Е л и с т р а т о в А. И. Основные начала административного права. М.: Изд-во Г. Лемана, 1914.

2.73. Е л и с т р а т о в А. И. Очерк административного права. М.: Гос. изд-во, 1922.

2.74. Е л и с т р а т о в А. И. Учебник административного права. М.: Б. и., 1911.

2.75. Ж е в а к и н С. Н. Государственная регистрация ведомственных нормативных актов: (Краткий комментарий и обзор практики применения) // Государство и право. 1995. № 5. С. 30—38.

2.76. Ж е в а к и н С. Государственная регистрация ведомственных нормативных актов: Понятие, социальное значение и место в

правовой системе российского общества // Закон. 1995. № 8. С. 118—120.

2.77. Жеруолис И. А. Судопроизводство по административным делам // Сов. государство и право. 1970. № 2. С. 107—111.

2.78. Жеруолис И. А. Сущность советского гражданского процесса. Вильнюс, 1969. Гл. 4. С. 135—172.

2.79. Жуйков В. М. Судебная защита граждан и юридических лиц. М.: Юрид. бюро "ГОРОДЕЦ", 1997.

2.80. Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве. М.: Право и жизнь, 1925.

2.81. Зайцев И. М. Административные иски // Рос. юстиция. 1996. № 4. С. 23—25.

2.82. Застрожная О. К. Советский административный процесс. Воронеж: Изд-во Воронежск. ун-та, 1985.

2.83. Зерцалов А. М. Обезьяние головы и полицейские дела в Москве в конце XVII в. М.: Б. и., 1894.

2.84. Ижко С., Князев С. Рассмотрение в суде дел об административных правонарушениях // Сов. юстиция. 1991. № 10. С. 9—10.

2.85. Исполнительная власть в Российской Федерации: Науч.-практ. пособие. М.: БЕК, 1996.

2.86. История буржуазного конституционализма XIX века / Под ред. В. С. Нерсисянца. М.: Наука, 1986.

2.87. История государственного управления в России / Под ред. А. Н. Марковой. М.: Закон и право. 1997.

2.88. Карпикова И. С. Органы русского государства, выполнявшие функции полиции до XVIII в. // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 12, Право. 1973. № 3. С. 45—52.

2.89. Ким А. И. Социалистическая законность в организационной деятельности местных Советов депутатов трудящихся. Томск: Изд-во Томск. ун-та, 1961.

2.90. Кнорринг В. И. Искусство управления. М.: БЕК, 1997.

2.91. Кобалевский В. Советское административное право. Харьков: Изд-во Наркомюста УССР, 1929.

2.92. Кобалевский В. Л. Очерк советского административного права. М.; Л.: Госюриздат, 1924.

2.93. Коваль Л. В. Административно-деликтное отношение. Киев: Вища шк., 1979.

2.94. Козлов А. Ф. Основные вопросы теории особого производства по закону от 11 апреля 1937 г.: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Свердловск: СЮЧ, 1952.

2.95. Козлов Ю. М. Административные правоотношения. М.: Юрид. лит., 1976.

2.96. Козлов Ю. М. Предмет советского административного права. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1967.

2.97. Козлов Ю. М. Управление народным хозяйством СССР. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1971. Ч. 2.

2.98. Кокорев Л. Д., Панюшкин В. А. Суд и правосудие в СССР: Учеб. пособие. Воронеж: Изд-во Воронежск. ун-та, 1987.

2.99. Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу РФ. М.: КОНТРАКТ, 1996.

2.100. Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу РСФСР / Под ред. М. К. Треушников. М.: Спарк; Юрид. бюро "ГОРОДЕЦ", 1997.

2.101. Комментарий к Кодексу РСФСР об административных правонарушениях / Под ред. И. И. Веремеенко, Н. Г. Салищевой, М. С. Студеникиной. М.: Проспект, 1997.

2.102. Комментарий к Конституции Российской Федерации. М.: БЕК, 1996.

2.103. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. Ю. В. Кудрявцева. М.: Правовая культура, 1996.

2.104. Конституционные основы правосудия в СССР / Под ред. В. М. Савицкого. М.: Наука, 1981.

2.105. Контроль за деятельностью государственной администрации во Франции // Рос.-франц. сер. учеб. и информ. материалов. 1990. № 10. С. 3—40.

2.106. Коренев А. П., Абдурахманов А. А. Административные договоры: понятие и виды // Журн. рос. права. 1998. № 7. С. 83—91.

2.107. Коренев А. П., Богатов Д. Ф. Административное право: Альбом схем: 2-е изд., доп. и изм. М.: Б. и., 1996.

2.108. Коренев А. П. Административное право России: Учебник: В 3 ч. М.: Изд-во "Щит - М", 1996—1997.

2.109. Коренев А. П. Кодификация советского административного права: Теор. пробл. М.: Юрид. лит., 1970.

2.110. Коренев А. П. Нормы административного права и их применение. М.: Юрид. лит., 1978.

2.111. Кортунов Н. М. Очерк теории административной юстиции // Журн. гражд. и уголов. права. 1885. Кн. 8.

2.112. Корф С. А. Административная юстиция в России. СПб.: Тип. Тренке и Фюсно, 1910. Т. 1, кн. 1: Очерк исторического развития власти надзора и администрации в России. Т. 2, кн. 2: Очерк действующего законодательства.

2.113. Курашвилли Б. П. Очерк теории государственного управления. М.: Наука, 1987.

2.114. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М.: Юрид. лит., 1972.

2.115. Л а з а р о в К. Критерии разграничения ничтожных и оспори- мых административных актов // Сов. государство и право. 1998. № 3. С. 107—115.

2.116. Л а з а р о в К. Некоторые случаи несоответствия админис- тративных актов целям закона // Государство и право. 1992. № 3. С. 113 — 118.

2.117. Л е в и н Б. Р. К вопросу об административной ответствен- ности // Сов. государство и право. 1947. № 6. С. 35—44.

2.118. Л е в и н Б. Р. Роль суда в обеспечении социалистической законности в советском государственном управлении: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Свердловск: Юрид. ин-т, 1944.

2.119. Л е н т о в с к и й Я. Верховный суд ПНР и обеспечение за- конности в управлении // Сов. государство и право. 1970. № 9. С. 113— 120.

2.120. Л е с с а ж М. Судебный контроль за деятельностью адми- нистрации во Франции // Сов. государство и право. 1981. № 11. С. 106 — 114.

2.121. Л о р и я В. А. Административно-процессуальная деятель- ность и виды административных производств // Сов. государство и право. 1978. № 1. С. 119—124.

2.122. Л о р и я В. А. Административный процесс и его кодифика- ция. Тбилиси: Изд-во Тбил. ун-та, 1986.

2.123. Л у н е в А. Е. Вопросы административного процесса // Пра- воведение. 1962. № 2. С. 43—51.

2.124. Л у н е в А. Е., С т у д е н и к и н С. С., Я м п о л ь - с к а я Ц. А. Социалистическая законность в советском государствен- ном управлении. М.: Юриздат, 1948.

2.125. Л у ч и н В. О. Процессуальные нормы в советском государ- ственном праве. М.: Юрид. лит., 1976.

2.126. М а н о х и н В. М. Правовое государство и проблема управ- ления по усмотрению // Сов. государство и право. 1990. № 1. С. 23— 30.

2.127. М а н о х и н В. М., А д у ш к и н Ю. С., Б а г и ш а е в З. А. Российское административное право: Учебник. М.: Юристъ, 1996.

2.128. М а н о х и н В. М., К о н и н Н. М. Концепция программы курса административного права // Государство и право. 1993. № 5. С. 52 — 68.

2.129. М а р ч е н к о в а Е. М. Законодательство субъектов РФ о нормативных правовых актах // Журн. рос. права. 1998. № 6. С. 76— 82.

2.130. М а с л е н н и к о в М. Я. Административно-юрисдикцион- ный процесс: Сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях. Воронеж: Изд-во Во- ронежск. ун-та, 1990.

2.131. М а с л е н н и к о в М. Я. Порядок административных взыска- ний: Учеб.-практ. пособие. М.: БЕК, 1998.

2.132. М а с л е н н и к о в М. Я. Производство по делам об адми- нистративных правонарушениях: Учеб. пособие. М.: Б. и., 1994.

2.133. Методы и формы государственного управления / Под ред. Ю. М. Козлова, Б. М. Лазарева, А. Е. Лулева и др. М.: Юрид. лит., 1977.

2.134. Н а ж и м о в В. П. Вопросы организации суда и осуществ- ления правосудия в СССР. Калининград: Калинингр. гос. ун-т, 1977.

2.135. Народный суд / З. Ф. Коврига, Л. Д. Кокорев, И. А. Галаган и др. Воронеж: Изд-во Воронежск. ун-та, 1970.

2.136. Научно-практический комментарий к Уголовно-процессуаль- ному кодексу РСФСР / Науч. ред. В. П. Божьев. М.: Спарк, 1997.

2.137. Н е д б а й л о Г. Е. Система юридических гарантий приме- нения советских правовых норм // Правоведение. 1971. № 3. С. 44— 53.

2.138. Н и к е р о в Г. И. Административное право США. М.: Наука, 1977.

2.139. Н о в о с е л о в В. И. Законность актов органов управле- ния. М.: Юрид. лит., 1968.

2.140. Н о в о с е л о в В. И. К вопросу об административных до- говорах // Правоведение. 1969. № 3. С. 40—45.

2.141. О некоторых актуальных проблемах административного права (по материалам "Лазаревских чтений") // Государство и право. 1997. № 6. С. 5—33.

2.142. Обобщение практики рассмотрения гражданских дел, рас- смотренных Советским судом г. Липецка за 5 месяцев 1996 г. // Архив суда Сов. р-на г. Липецка. Липецк, 1996.

2.143. Общая теория прав человека / Под ред. Е. А. Лукашева. М.: Норма, 1996.

2.144. Общая теория права / Под ред. А. С. Пиголкина: 2-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 1995.

2.145. Общая теория права и государства / Под ред. В. В. Лазаре- ва. М.: Юристъ, 1994.

2.146. О ж е г о в С. И. Словарь русского языка. М.: Рус. яз., 1984.

2.147. О с и н ц е в Д. В. Лицензирование и административный договор как способы реализации функций государства // Юридичес- кий процесс: Реформа процедур управления, законодательной дея- тельности и судебной власти. Воронеж, 1996. С. 94—113. (Правовая наука и реформа юридического образования. Вып. 6).

2.148. О с и п о в Ю. К. Подведомственность юридических дел. Свердловск: Б. и., 1973.

2.149. Основы права Европейского сообщества / Пер. с англ. М.: Закон и право; ЮНИТИ, 1998.

- 2.150. О с о к и н а Г. Рассмотрение жалоб в связи с наложением административных взысканий // Рос. юстиция. 1995. № 2. С. 18—19.
- 2.151. Ответственность в управлении. М.: Наука, 1985.
- 2.152. П а н о в а И. В. Юридический процесс. Саратов: Светопись, 1998.
- 2.153. П е т р о в С. М., Т у м а н о в Г. А. Категория интереса в теории советского государственного управления // Сов государство и право. 1990. № 8. С. 13—19.
- 2.154. П е т р о в Г. И. Место административного права в системе советского права // Сов. государство и право. 1975. № 1. С. 28—35.
- 2.155. П е т р о в Г. И. О кодификации советского административного права // Сов. государство и право. 1962. № 5. С. 27—33.
- 2.156. П е т р о в Г. И. Советские административно-правовые отношения. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1972. 156 с.
- 2.157. П е ш к о в А. Б. Проблемы административно-правового метода регулирования советских общественных отношений. Иркутск: Иркут. гос. ун-т, 1974.
- 2.158. П и г о л к и н А. С., К а з ь м и н И. Ф., Р а х м а н и н а Т. Н. Инициативный проект закона "О нормативно-правовых актах Российской Федерации" // Государство и право. 1992. № 7. С. 76—86.
- 2.159. П и к у л ь к и н А. В. Система государственного управления. М.: Закон и право; ЮНИТИ, 1997.
- 2.160. П и л и п е н к о А. Н. Административная юстиция в зарубежных государствах // Законодательство и экономика. 1996. № 3—4. С. 77—81.
- 2.161. П и с к о т и н М. И. [Выступление]: Обсуждение проблем административного процесса в СССР // Сов. государство и право. 1963. № 1. С. 130—131.
- 2.162. П о л ь н с к и й Н. Н. Вопросы теории советского уголовного процесса. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1956.
- 2.163. П о п о в Л. Л., Ш е р г и н А. П. Управление. Гражданин. Ответственность: Сущность, применение и эффективность административных взысканий. Л.: Наука, 1975.
- 2.164. Правовая реформа: концепция развития Российского законодательства: 2-е изд., перераб. и доп. М.: Б. и., 1995.
- 2.165. Проблемы судебного права / Н. Н. Полянский, М. С. Строгович, В. М. Савицкий и др. М.: Наука, 1983.
- 2.166. Проект ГПК // Юрид. вестник. 1995. № 20—21. С. 45—72.
- 2.167. Проект Федерального закона о нормативных правовых актах РФ // Журн. рос. права. 1997. № 10. С. 156—167.
- 2.168. П р о т а с о в В. Н. Модель надлежащей правовой процедуры: теоретические основы и главные параметры // Сов. государство и право. 1990. № 7. С. 15—16.
- 2.169. П р о т а с о в В. Н. Основы общеправовой процессуальной теории. М.: Юрид. лит., 1991.

- 2.170. Процессуальные нормы и отношения в советском праве (в непроцессуальных отраслях). Воронеж: Изд-во Воронежск. ун-та, 1985.
- 2.171. Р а х у н о в Р. Д. Участники уголовно-процессуальной деятельности. М.: Госюриздат, 1961.
- 2.172. Р е м н е в В. И. Право жалобы и административная юстиция в СССР // Сов. государство и право. 1986. № 6. С. 22—32.
- 2.173. Р е м н е в В. И. Предложения, заявления и жалобы граждан. М.: Юрид. лит., 1972.
- 2.174. Р е м н е в В. И. Социалистическая законность в государственном управлении. М.: Наука, 1979.
- 2.175. Р о з е н ф е л ь д В. Г., С т а р и л о в Ю. Н. Административное принуждение. Административная ответственность. Административно-юрисдикционный процесс. Воронеж: Изд-во Воронежск. ун-та, 1993.
- 2.176. Р о з е н ф е л ь д В. Г., С е р е г и н а В. В. Административное принуждение: Учеб. пособие. Воронеж: Б. и., 1996.
- 2.177. Р о з е н ф е л ь д В. Г. Прокурорский надзор за исполнением законов о предпринимательской деятельности и защите прав потребителей. Воронеж: Изд-во Воронежск. ун-та, 1996.
- 2.178. Р о з е н ф е л ь д В. Г., О с н о в и н В. С. Пьянство и алкоголизм: организационно-правовые средства борьбы с ними. Воронеж: Изд-во Воронежск. ун-та, 1988.
- 2.179. Р о з е н ф е л ь д В. Г., С т а р и л о в Ю. Н. Современные проблемы формирования теории административного договора // Публичное право: пробл. совр. развития. Воронеж, 1995. С. 6—50. (Правовая наука и реформа юрид. образования. Вып. 3).
- 2.180. Р о з е н ф е л ь д В. Г., С т а р и л о в Ю. Н. Проблемы современной теории административного договора // Правоведение. 1996. № 4. С. 47—67.
- 2.181. Р ы з а н о в с к и й В. А. Единство процесса. М.: Юрид. бюро "ГОРОДЕЦ", 1996.
- 2.182. С а в и ц к и й В. М. Единоличный судья в СССР // Проблемы сравнительного правоведения. М., 1978. С. 62—71.
- 2.183. С а ж и н а В. Административная юстиция Великобритании // Сов. государство и право. 1983. № 12. С. 115—119.
- 2.184. С а л и щ е в а Н. Г. Административный процесс в СССР. М.: Юрид. лит., 1964.
- 2.185. С а л и щ е в а Н. Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М.: Наука, 1970.
- 2.186. С а м о щ е н к о И. С. Охрана режима законности советским государством. М.: Госюриздат, 1960.
- 2.187. С в я д о с ц Ю. И. Тенденции развития договорного права

капиталистических стран // Сов. государство и право. 1991. № 3. С. 121—125.

2.188. С к и т о в и ч В. В. Очерки истории и теории советской административной юстиции. Гродно: Изд-во Гродн. ун-та, 1992.

2.189. С к и т о в и ч В. В. Судебная власть как системное образование // Правоведение. 1997. № 1. С. 147—155.

2.190. Советский гражданский процесс / Под ред. К. И. Комиссарова, В. А. Семенова. М.: Юрид. лит., 1988.

2.191. Советский уголовно-процессуальный закон и проблемы его эффективности / Под ред. В. М. Савицкого. М.: Наука, 1979.

2.192. Советский уголовный процесс / Под ред. Н. С. Алексева, В. З. Лукашевича. М.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1989.

2.193. Советский уголовный процесс / Под ред. Б. А. Викторова, В. Е. Чугунова. М.: Высш. шк. МВД, 1973.

2.194. Советский уголовный процесс / Под ред. М. А. Чельцова. Киев: Вища шк., 1978.

2.195. Советский Энциклопедический Словарь. М., 1988. С. 1075.

2.196. С о л о в е й Ю. П. Российское полицейское право: история и современность // Государство и право. 1995. № 6. С. 75—85.

2.197. С о р о к и н В. Д. Административно-процессуальное право. М.: Юрид. лит., 1972.

2.198. С о р о к и н В. Д. Административно-процессуальное право — отрасль права // Сов. государство и право. 1960. № 8. С. 12—20.

2.199. С о р о к и н В. Д. Административно-процессуальные отношения. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1968.

2.200. С о р о к и н В. Д. Метод правового регулирования: Теор. пробл. М.: Юрид. лит., 1976.

2.201. С о р о к и н В. Д. Проблемы административного процесса. М.: Юрид. лит., 1968.

2.202. С о р о к и н В. Д. Советское административно-процессуальное право: Учеб.-метод. пособие. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1976.

2.203. С т а й н о в П. О новой организации средств обеспечения законности в деятельности государственного управления Болгарии // Сов. государство и право. 1964. № 9. С. 128—134.

2.204. С т а р и л о в Ю. Н. Административная юстиция: Пробл. теории. Воронеж: Изд-во Воронежск. ун-та, 1998.

2.205. С т а р и л о в Ю. Н. Административный договор: опыт законодательного регулирования в Германии // Государство и право. 1996. № 12. С. 40—52.

2.206. С т а р и л о в Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации. Воронеж: Изд-во Воронежск. ун-та, 1996.

2.207. С т а р и л о в Ю. Н. Нарушения налогового законодательства и юридическая ответственность. Воронеж: Изд.-полигр. фирма "Воронеж", 1995.

2.208. С т а р и л о в Ю. Н. Российское административное право. Воронеж: Изд-во Воронежск. ун-та, 1997.

2.209. С т а р о с ь ц я к Е. Институты административного процесса европейских социалистических стран // Сов. государство и право. 1964. № 7. С. 122—129.

2.210. С т а р о с ь ц я к Е. Пути развития управления и теории административного права в ПНР // Сов. государство и право. 1969. № 8. С. 83—92.

2.211. С т р о г о в и ч М. С. Природа советского уголовного процесса и принцип состязательности. М.: Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1939.

2.212. Структура правовой системы: государственное право и частное право // Рос.-франц. сер. учеб. и информ. материалов. 1994. № 24. С. 39—41.

2.213. С т у д е н и к и н С. С. Социалистическая система государственного управления и вопросы о предмете советского административного права // Вопросы советского административного права. М., 1949. С. 38—46.

2.214. С т у д е н и к и н а М. Административная юстиция: какой путь избрать в России // Рос. юстиция. 1996. № 5. С. 35—37.

2.215. С т у д е н и к и н а М. С. Административная юстиция нуждается в четком правовом регулировании // Журн. рос. права. 1997. № 6. С. 11—20.

2.216. Судебная практика по гражданским делам (1993 — 1996 гг.) / Под ред. В. М. Жуйкова. М.: Юрид. бюро "ГОРОДЕЦ", 1997.

2.217. Судебное устройство и правоохранительные органы в Российской Федерации / Под ред. В. И. Швецова: 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 1997.

2.218. Т а д е в о с я н В. С. [Выступление]: Обсуждение проблем административного процесса в СССР // Сов. государство и право. 1963. № 5. С. 130—131.

2.219. Таможенное право: Учебник / Отв. ред. Б. Н. Габричидзе. М.: БЕК, 1995.

2.220. Теория государства и права / Под ред. М. Н. Марченко: 2-е изд., перераб. и доп. М.: Зерцало; Теис, 1996.

2.221. Теория юридического процесса / Под общ. ред. В. М. Горшенева. Харьков: Вища шк., 1985.

2.222. Т и х о м и р о в М. Ю. Акт управления и договор // Сов. государство и право. 1987. № 3. С. 38—44.

2.223. Т и х о м и р о в Ю. А. Курс административного права и процесса. М.: Юринформцентр, 1998.

2.224. Т и х о м и р о в Ю. А. О концепции развития административного права и процесса // Государство и право. 1998. № 1. С. 5—14.

2.225. Т и х о м и р о в Ю. А. Публичное право. М.: БЕК, 1995.

- 2.226. Тихомиров Ю. А., Котелевская И. В. Правовые акты: Учеб.-практ. пособие. М.: Юрид. колледж МГУ, 1995.
- 2.227. Треушников М. К. Доказательства и доказывание в советском гражданском процессе. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1982.
- 2.228. Трубников П. Я. Обжалование неправомерных действий // Вестн. Верхов. Суда СССР. 1991. № 1. С. 20—21.
- 2.229. Уолкер Р. Английская судебная система. М.: Юрид. лит., 1980.
- 2.230. Управленческие процедуры / Под ред. Б. М. Лазарева. М.: Наука, 1988.
- 2.231. Фасмер М. Этимологический словарь русского языка. М.: Прогресс, 1986. Т. 3.
- 2.232. Хаманева Н. Ю. Административная юстиция США // Государство и право. 1993. № 3. С. 140—147.
- 2.233. Хаманева Н. Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М.: ИГИПАН, 1997.
- 2.234. Хаманева Н. Ю. Обжалование в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан России // Государство и право. 1993. № 11. С. 3—12.
- 2.235. Хангельдыев Б. Б. О систематизации советского административного законодательства // Сборник ученых тр. / Свердл. юрид. ин-т, 1964. Вып. 2. С. 90—92.
- 2.236. Чечина Н. А. Рассмотрение судами дел, возникающих из административно-правовых отношений // Правоведение. 1994. № 5—6. С. 115—120.
- 2.237. Чечот Д. М. Административная юстиция. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1973.
- 2.238. Чечот Д. М. Проблема защиты субъективных прав и интересов в порядке неисковых судопроизводств советского гражданского процесса: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Л.: Ленингр. гос. ун-т, 1969.
- 2.239. Чиквадзе В. М., Ямпольская Ц. А., О системе советского права // Сов. государство и право. 1967. № 9. С. 32—40.
- 2.240. Шакарян М. С., Сергун А. К. К вопросу о теории так называемой "юридической процессуальной формы" // Проблемы соотношения материального и процессуального права. М., 1980. С. 62—66.
- 2.241. Шарвен Г. Юстиция во Франции. Судебный аппарат и классовая борьба. М.: Прогресс, 1978.
- 2.242. Шаргородский М. Д., Иоффе О. С. О системе советского права // Сов. государство и право. 1957. № 6. С. 101—110.
- 2.243. Шейнин Х. Новые аспекты судебной защиты прав и свобод граждан // Рос. юстиция. 1996. № 8. С. 48—50.
- 2.244. Шергин А. П. Административная юрисдикция. М.: Юрид. лит., 1979.
- 2.245. Шергин А. П. Проблемы административно-деликтного права // Государство и право. 1994. № 8—9. С. 53—65.
- 2.246. Шпилевский М. Полицейское право как самостоятельная отрасль правоведения. Одесса: Б. и., 1875.
- 2.247. Юридический словарь / Под ред. В. Н. Кудрявцева. М.: Госюриздат, 1956. Т. 2.
- 2.248. Юридический энциклопедический словарь / Глав. ред. А. Я. Сухарев: 2-е изд., доп. М.: Сов. Энциклопедия, 1987.
- 2.249. Юсупов В. А. Правоприменительная деятельность органов управления. М.: Юрид. лит., 1979.
- 2.250. Юсупов В. А. Теория административного права. М.: Юрид. лит., 1985.
- 2.251. Яковлев В. Задачи органов юстиции в условиях перестройки // Сов. юстиция. 1990. № 6. С. 2—8.
- 2.252. Ямпольская Ц. А. [Выступление на обсуждении проблем административного процесса] // Сов. государство и право. 1963. № 1. С. 130—131.
- 2.253. Ямпольская Ц. А. О месте административного права в системе советского социалистического права // Сов. государство и право. 1956. № 9. С. 92—102.
- 2.254. Ямпольская Ц. А. О теории административного договора // Сов. государство и право. 1966. № 10. С. 56—63.
- 2.255. Blumel W. (Hrsg.). Das spansche Verwaltungsrecht nach dem Reformgesetz Von 1992. Speyer, 1996. S. 195.
- 2.256. Chapus R. Droit du contentieux administratif. Paris, 1996. Bd. 6.
- 2.257. Hospach F. Reform der französischen Verwaltungsgerichtsbarkeit // NVwZ. 1990. S. 133—134.
- 2.258. Karwiese D. Neue Struktur der französischen Verwaltungsgerichtsbarkeit durch Einführung von Berufungsgerichten // DÖV. 1989. S. 713—719.
- 2.259. Müller W. Le conseil d'Etat der französische Staatsrat im Spannungsfeld von Tradition und Gewaltenteilung // DRiZ. 1983. S. 210—225.
- 2.260. Riegert R. Das Amerikanische Administrative Law // Eine Darstellung für Deutsche Juristen. 1967. S. 12.
- 2.261. Siedentopf H., Hauschild C., Sommerman K.-P. Implementation of administrative law and judicial control by administrative courts. Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, 1998. P. 93—150.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
ГЛАВА I. НОВЫЕ ПОДХОДЫ К ПОНИМАНИЮ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА	7
§ 1. Реформа современного административного права и административный процесс	7
§ 2. Управленческий процесс — подотрасль админи- стративного права	37
Субъекты	52
Принципы	62
Стадии	68
Структура	72
§ 3. Административно-юрисдикционный процесс — подотрасль административного права	93
Субъекты	104
Принципы	108
Стадии	114
Структура	116
ГЛАВА II. АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС — ОТРАСЛЬ РОССИЙСКОГО ПРАВА	126
§ 1. Административный процесс и административная юстиция — их соотношение и перспективы развития	126
§ 2. Административный процесс как форма правосудия	136
Субъекты	148
Принципы	161
Стадии	167
Структура	168
§ 3. Административно-процессуальное право: форми- рование концепции отрасли права	180
§ 4. Административно-процессуальное право как наука	186
§ 5. Административный процесс как учебная дис- циплина. Система учебного курса "Административный процесс"	197
Программа учебного курса "Административный процесс"	
Заключение	207
Приложение. Модельный закон об управленческом процессе (управленческих процедурах). Основные положения	212
Библиография	215