**Лекция №12. АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС (8 с.)**

**План**

**1. Понятие и принципы административного процесса.**

**2. Административно-процедурный процесс.**

**3. Административно-юрисдикционный процесс.**

**1. Понятие и принципы административного процесса**

Процесс – это совокупность взаимосвязанных действий, совершаемых с целью достижения определенного результата. В праве процесс – это совокупность действий, урегулированная процессуальными нормами отрасли права.

В основе любой процедуры уголовно-, гражданско- и административно-правового характера всегда лежит индивидуальное дело, т.е. какой-либо казус, частный случай. Административный казус возникает в процессе государственного управления и связан с принятием управленческого решения и изданием акта государственного управления.

Административный процесс, как и всякий юридический процесс, характеризуется стадийностью. Юридические нормы оформляют стадии процессуальной деятельности. Каждое индивидуальное административное дело, независимо от вида процедуры проходит ряд необходимых стадий. Стадии различаются между собой своими целями, задачами, кругом участников, спектром процессуальных действий, правовым результатом прохождения стадии и т.д.

Так, общими для административного процесса и для любого из входящих в него производств являются стадии:

1) анализа ситуации (фиксация информации в виде протоколов, справок, схем, отчетов);

2) принятия решения (приказа, постановления, инструкции);

3) исполнения решения.

Назначение процесса в правовом смысле – это последовательная реализация норм материального права. Таким образом, специфика административного процесса заключается в том, что в отличие от уголовного или гражданского процесса, где процедура устанавливается исключительно применительно к разрешению спорной ситуации в рамках судопроизводства, административный процесс имеет в своей основе позитивные процедуры, существующие в рамках реализации исполнительных и распорядительных правомочий субъектов государственного управления.

Позитивная составляющая административного процесса находит свое выражение, например, в различного рода разрешительных процедурах. Естественно, что процедура предусмотрена и для случаев привлечения в административной ответственности. В соответствии с этим административный процесс проявляется в значительном разнообразии производств, начиная от различных лицензионных и регистрационных производств и заканчивая производством по делам об административных правонарушениях.

**Административный процесс** определяется как урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность исполнительных органов (должностных лиц) по рассмотрению и разрешению различного рода индивидуальных административных дел, возникающих в сфере государственного управления, в порядке реализации задач и функций исполнительной власти.

В теории административного права выделяют следующие принципы административного процесса:

- принцип законности означает необходимость соответствия действий властных субъектов административного процесса требованиям закона;

- принцип компетентности подразумевает, что осуществление процессуальных полномочий должно быть отнесено к компетенции соответствующего органа исполнительной власти, в противном случае он не вправе быть участником административного процесса;

- принцип охраны интересов личности и государства предполагает необходимость соблюдения общего правила о приоритете личности и охране ее интересов как основной задаче государства; в связи с этим органы государственного управления должны руководствоваться в процессуальной деятельности не только интересами государства, но и частными интересами подвластных участников процесса;

- принцип процессуального равенства устанавливает, что стороны административного процесса равны перед законом, а также наделены равными правами и обязанностями в процессе разбирательства индивидуального административного дела (состязательность процесса);

- принцип стремления к достижению истины при разрешении индивидуального дела означает необходимость всестороннего и полного анализа обстоятельств дела, а также беспристрастность участника, принимающего управленческое решение;

- принцип доступности выражается в наличии возможности для каждой из сторон беспрепятственно участвовать во всех стадиях рассмотрения индивидуального административного дела;

- принцип гласности предполагает открытость рассмотрения различных категорий дел;

- принцип экономичности выражается в установлении сжатых сроков для осуществления комплекса процессуальных действий, в отсутствии необходимости в наличии специальных материальных ресурсов, требуемых для осуществления отдельных процессуальных действий;

- принцип ответственности должностных лиц за ненадлежащее ведение процесса и принятое решение.

Таким образом, выделяют два основных вида (два типа) административного процесса:

1. Административно-процедурный («позитивный», «регулятивный») процесс.

2. Административно-юрисдикционный («негативный», «охранительный») процесс.

**2. Административно-процедурный процесс**

Органы государственного управления в своей деятельности гораздо чаще, чем применение мер административного принуждения и разрешение споров, прибегают к регламентированным нормами административного права процедурам, направленным на реализацию прав граждан, выполнение конкретных управленческих задач, реализацию положений действующего административного законодательства. Такого рода процедуры регламентируются процессуальными нормами административного права и объективированы в таких нормативных правовых актах, как положения, порядки, правила. Административно-процедурное производство характеризуется тем, что его инициатором чаще всего является гражданин или организация, целью которых является выполнение по итогам соответствующей процедуры органами государственного управления определенной обязанности в отношении заявителя.

Нормы в области административно-процедурного процесса рассредоточены в большом количестве нормативных правовых актов, среди которых встречаются и кодексы, и федеральные (региональные) законы, и подзаконные акты органов государственного управления различных уровней. В соответствии с Конституцией РФ административно-процессуальное законодательство (также как и административное законодательство) отнесено к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

В структуре административно-процедурного процесса четко выделяются производства *правотворческие*, т.е. предназначенные для реализации нормотворческих полномочий органов государственного управления, а также *правоприменительные*, т.е. направленные на предоставление, реализацию прав граждан и организаций. Если первые достаточно немногочисленны, поскольку основаны на общих принципах, то последние характеризуются большим численным составом и наличием существенных различий в деталях процедур. К правоприменительным производствам в рамках административно-процедурного процесса относятся не только традиционные поощрительное производство, производства по обращениям и заявлениям граждан, но также относительно новые для российской правовой системы производства: регистрационное (в его различных разновидностях), разрешительное, лицензионное, аттестационное, аккредитационное, сертификационное. Кроме того, процедурный характер имеют многочисленные контрольно-надзорные производства.

Единственное производство, связанное с *правотворчеством* в процессе государственного управления, это производство по принятию нормативно-правовых актов государственного управления. В административном правотворчестве находят закрепление следующие стадии указанной процедуры:

- подготовка проекта нормативно-правового акта;

- рассмотрение (в том числе, согласование) проекта нормативно-правового акта;

- принятие нормативно-правового акта;

- государственная регистрация нормативно-правового акта;

- опубликование и вступление в силу нормативно-правового акта.

*Правоприменительные* производства гораздо более многочисленны и разнообразны. Прежде всего, выделяются те из них, которые логически связаны с существующими юрисдикционными производствами, но не подходят под определение административно-юрисдикционного процесса. Так, выделяются:

1) производство по предложениям и заявлениям граждан, связанное с производством по жалобам населения,

2) а также так называемое поощрительное производство, ассоциирующееся с дисциплинарным производством (связанным с применением мер дисциплинарного воздействия).

Предложения и заявления граждан носят несколько иной характер, нежели жалобы, имеющие в своей основе базу для административно-правового спора. Административно-правовая наука определяет предложение как обращение гражданина (группы граждан), адресованное субъекту государственного управления и содержащее позитивную информацию об улучшении деятельности соответствующего органа управления, выполнения определенных управленческих задач, модернизации производства, оптимизации определенных положительных социальных процессов, путях достижения конкретных результатов в сфере деятельности соответствующего субъекта управления. Заявление, в свою очередь, понимается как обращение, содержащее информацию о намерении гражданина реализовать принадлежащее ему субъективное право.

Поощрительное производство в Российской Федерации – это совокупность различного рода процедур, имеющих своей целью реализацию мер административного поощрения, как одного из методов государственного управления. Поощрительное производство подразделяется на несколько разновидностей, среди которых:

- производство по награждению государственными наградами и премиями Российской Федерации;

- производство по присвоению почетных званий;

- различные служебные производства (по объявлению благодарности, награждению премией, ценным подарком, почетной грамотой, занесению в Книгу почета, награждению знаками отличия и т.п.).

Помимо указанных традиционных для государственного управления в целом производств последние реформы в сфере управления государством, связанные с изменением политического строя нашей страны, спровоцировали формирование относительно обособленных групп норм административного права, имеющих ярко выраженный процессуальный характер. К таковым можно отнести нормы, регулирующие производства, которые включают:

- лицензионно-разрешительное,

- регистрационное (в его различных разновидностях),

- аттестационное,

- аккредитационное,

- сертификационное.

Кроме того, процедурный характер имеют многочисленные контрольно-надзорные производства (подробнее – в следующей теме).

Лицензирование (см. тему о юридических лицах) в настоящее время является одной из самых распространенных форм разрешительной системы. Но последняя имеет и другие формы своего выражения. Так, разрешительная система широко используется органами Министерства внутренних дел РФ. Объясняется это тем, что в данном случае регламентируется деятельность, непосредственно связанная с обеспечением охраны общественного порядка и безопасности.

Регулирование в этой области осуществляется на основе законов «О полиции» и «Об оружии». Министерство внутренних дел РФ в числе своих основных функций имеет следующую: организация деятельности органов внутренних дел по выдаче (аннулированию) специальных разрешений (лицензий) на занятие видами деятельности, производствами, работами (оказание услуг), подлежащих лицензированию в системе МВД, а также по контролю осуществления этих видов деятельности, производств, работ (услуг).

Разрешительная (уведомительная) система в сфере охраны общественной безопасности представляет собой совокупность правил, регламентирующих и регулирующих порядок производства, приобретения, хранения, пользования, сбыта и перевозки оружия, взрывчатых веществ, сильнодействующих ядов и т.п., а также порядок открытия и функционирования оружейно-ремонтных, пиротехнических производств, стрелковых тиров. На основе разрешительной системы ведутся производство, продажа и приобретение оружия. Лицензии на производство оружия выдаются органами лицензирования, определяемыми Правительством РФ. Разрешение на его продажу или приобретение выдается органами внутренних дел.

Разрешения органов внутренних дел также необходимы для производства взрывных работ, въезда в пограничную зону, а также в закрытые административно-территориальные образования. Органы внутренних дел осуществляют лицензирование частной детективной и охранной деятельности.

Разрешительная система распространяется также на проведение собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, пикетирования. Исполнительные органы субъектов РФ, а также системы местного самоуправления дают разрешения на основе заявлений (уведомлений) уполномоченных трудовых коллективов предприятий и учреждений, общественных объединений и отдельных групп граждан. Заявление должно быть подано не позднее чем за 10 дней до проведения соответствующего мероприятия. В нем указываются: цель, форма, место проведения мероприятия или маршруты движения, время начала и окончания, предполагаемое количество участников и т.п.

Решение сообщается заявителям не позднее чем за пять дней до времени проведения мероприятия. Решение может быть положительным, но с предложением другого места и иного времени проведения мероприятия. Решение может быть и отрицательным, если цель проведения мероприятия противоречит закону либо угрожает общественному порядку и безопасности. Отказ может быть обжалован в судебном порядке.

Регистрация – акт официального признания законности соответствующих действий и правовых актов, осуществляемых, как правило, органами федеральных служб, подведомственных Министерству юстиции РФ и МВД России. В частности, органы юстиции осуществляют государственную регистрацию нормативных актов органов исполнительной власти, регистрацию уставов общественных и религиозных объединений. Что касается нормативных актов, то имеются в виду те из них, которые затрагивают права, свободы и законные интересы граждан и носят межведомственный характер.

Государственная регистрация юридических лиц осуществляется Федеральной налоговой службой. Государственную регистрацию прав на недвижимость осуществляет Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), в частности, подведомственная ей организация – Федеральное государственное бюджетное учреждение «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» (ФГБУ «ФКП Росреестра»).

В настоящее время действует регистрационный учет граждан. Правительство РФ утвердило в 1995 г. Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации. В связи с узаконением свободы передвижения, выбора места пребывания и жительства была отменена прописка и выписка граждан и заменена регистрационным учетом, который осуществляется по месту жительства в органах внутренних дел.

**3. Административно-юрисдикционный процесс**

**Административная юрисдикция** определяется как административно-процессуальная деятельность, осуществляемая во внесудебном либо судебном порядке с целью рассмотрения и разрешения административно-правовых споров и применения административно-принудительных мер. Таким образом, административно-юрисдикционный процесс имеет место, во-первых, в тех ситуациях, когда необходимо разрешить административно-правовой спор, и, во-вторых, в тех ситуациях, когда необходимо применить меры административного принуждения.

Административно-правовой спор, т.е. спор, возникший из правоотношений, урегулированных нормами административного права, может иметь место в различных ситуациях. Прежде всего, спор возникает в ситуациях, когда гражданин или организация обжалуют нормативно-правовой акт либо действие (бездействие) или решение органа государственного управления. Такого рода споры разрешаются в судебном и во внесудебном порядке. Их результатом может стать удовлетворение жалобы и, следовательно, признание действия (решения) незаконными с вытекающими из такого решения последствиями в виде отмены нормативно-правового акта, решения органа государственного управления, совершения восстановительных мероприятий, компенсированием причиненного вреда и т.д.

Кроме того, административно-правовой спор возможен в ситуации выяснения конституционности нормативно-правового акта, являющегося источником административного права, а также в ситуации выявления объема компетенции федеральных и региональных органов исполнительной власти. Такие споры рассматривает Конституционный Суд РФ.

Споры могут возникать по инициативе органов государственного управления между собой с применением согласительных процедур, создания специальных согласительных органов. Такого рода споры разрешаются внутри системы государственного управления, поскольку инициированные органами государственного управления споры с гражданами и организациями разрешаются в порядке гражданского судопроизводства.

Применение мер административного принуждения также связано с административно-юрисдикционной деятельностью, поскольку принудительные меры составляют основное содержание санкций административно-правовых норм. В порядке административно-юрисдикционных производств производится применение мер административного пресечения, а также мер административной ответственности.

Административно-юрисдикционный процесс подразделяется на большое количество производств, а именно:

- исполнительное производство;

- дисциплинарное производство;

- производство по жалобам;

- производство по применению мер административного принуждения, не являющихся мерами ответственности (меры профилактики, пресечения и т.д.);

- производство по делам об административных правонарушениях (административной ответственности).

Исполнительное производство, традиционно рассматриваемое в рамках гражданского процесса, по природе складывающихся в его рамках отношений носит ярко выраженный административно-правовой характер. Сущность исполнительного производства заключается в деятельности по принудительному исполнению судебных актов судов общей юрисдикции и арбитражных судов, а также актов других органов, которым при осуществлении установленных законом полномочий предоставлено право возлагать на граждан, организации или бюджеты всех уровней обязанности по передаче другим гражданам, организациям или в соответствующие бюджеты денежных средств и иного имущества либо совершению в их пользу определенных действий или воздержанию от совершения этих действий. Органы, осуществляющие исполнительное производство являются органами государственного управления. Их деятельность опирается на силу административного принуждения.

Порядок исполнительного производства урегулирован Федеральным законом 1997 г. «Об исполнительном производстве». Принудительное исполнение судебных актов и актов других органов в Российской Федерации возлагается на службу судебных приставов (Федеральный закон 1997 г. «О судебных приставах»).

В рамках исполнительного производства производится исполнение исполнительных листов (выдаваемых судами на основании принимаемых ими судебных актов; решений Международного коммерческого арбитража и иных третейских судов; решений иностранных судов и арбитражей; решений межгосударственных органов по защите прав и свобод человека); судебных приказов; нотариально удостоверенных соглашений об уплате алиментов; удостоверений комиссии по трудовым спорам, выдаваемых на основании ее решений; оформленных в установленном порядке требований органов, осуществляющих контрольные функции, о взыскании денежных средств с отметкой банка или иной кредитной организации о полном или частичном неисполнении взыскания в связи с отсутствием на счетах должника денежных средств, достаточных для удовлетворения требований взыскателя, если законодательством Российской Федерации не установлен иной порядок исполнения указанных исполнительных документов; постановлений судебного пристава-исполнителя; постановлений иных органов в случаях, предусмотренных федеральным законом.

Исполнительные действия должны быть совершены и требования, содержащиеся в исполнительном документе, исполнены судебным приставом-исполнителем в двухмесячный срок со дня поступления к нему исполнительного документа. Немедленному исполнению подлежат требования исполнительных документов: о взыскании алиментов, заработной платы или иной платы за труд в пределах платежей, исчисленных за один месяц, а также о взыскании всей суммы долга по этим выплатам, если исполнительным документом предусмотрено ее немедленное взыскание; о восстановлении на работе или в прежней должности незаконно уволенного или переведенного работника; по другим делам, если немедленное исполнение требований предусмотрено исполнительным документом или федеральным законом.

Существующий в административном праве институт государственной службы предполагает наличие и соответствующего производства. Порядок применения и обжалования дисциплинарных взысканий устанавливается федеральным законом. Однако общего нормативно-правового акта о дисциплинарном производстве в системе административного законодательства нет. Это объясняется, прежде всего, тем, что виды государственной службы весьма многообразны (гражданская, военная, служба в правоохранительных органах). При этом зачастую акты об отдельных видах и разновидностях государственной службы содержат собственные процессуальные нормы о дисциплинарном производстве. Как бы то ни было, дисциплинарное производство всегда инициируется и осуществляется лицом, являющимся вышестоящим по отношению к служащему, в отношении которого производство ведется. Тем самым реализуется власть начальника над подчиненным в служебных правоотношениях.

Федеральным законом 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусмотрено, что за совершение дисциплинарного проступка, то есть за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей, представитель нанимателя имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, освобождение от замещаемой должности гражданской службы, увольнение с гражданской службы.

Процедура дисциплинарных производств, как правило, традиционна. Должностной проступок может быть наказан, если дисциплинарное взыскание наложено в течение 1 месяца со дня обнаружения проступка. Обнаружение проступка в любом случае не может повлечь за собой применение дисциплинарного взыскания по истечении 6 месяцев (в отдельных случаях – 2 лет) после совершения административного проступка. До наложения взыскания со служащего должны быть получены письменные объяснения. При необходимости проводится служебная проверка. Государственный служащий, допустивший должностной проступок, может быть до решения вопроса о его дисциплинарной ответственности отстранен от исполнения должностных обязанностей с сохранением денежного содержания. Взыскание считается снятым, если в течение года лицо не подвергалось другим административным взысканиям. Решение о наложении взыскания может быть обжаловано.

Производство по жалобам подразделяется на соответствующее производство, осуществляемое судами в рамках реализации конституционного права граждан на обжалование в суд решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также на сугубо административное производство, осуществляемое вышестоящими должностными лицами (органами государственного управления) в отношении обжалуемых решений и деяний нижестоящих органов и лиц соответственно.

Нормативную базу процедуры обжалования в целом в настоящее время составляет Федеральный закон 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Данный документ предусматривает, что письменная жалоба подлежит обязательной регистрации в течение трех дней с момента поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу. Письменная жалоба, содержащая вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, направляется в течение 7 дней со дня регистрации в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в жалобе вопросов, с уведомлением гражданина, направившего жалобу, о переадресации жалобы. Запрещается направлять жалобу на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется.

Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо по направленному в установленном порядке запросу государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, рассматривающих жалобу, обязаны в течение 15 дней предоставлять документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалобы, за исключением документов и материалов, в которых содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, и для которых установлен особый порядок предоставления.

Письменная жалоба рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения. В исключительных случаях руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения жалобы не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего жалобу.

Законом РФ 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» уточнен административный порядок обжалования действий и решений государственных и других органов и должностных лиц, а также установлен судебный порядок такого обжалования. К действиям (решениям), которые могут быть обжалованы в суд, относятся коллегиальные и единоличные действия (решения), в том числе представление официальной информации, ставшей основанием для совершения действий (принятия решений), в результате которых: нарушены права и свободы гражданина; созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод; незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности. Граждане вправе обжаловать также бездействие органов и должностных лиц, государственных служащих, если оно повлекло за собой такие последствия.

Гражданин вправе обратиться с жалобой на действия (решения), нарушающие его права и свободы, либо непосредственно в суд, либо к вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу, органу местного самоуправления, учреждению, предприятию или объединению, общественному объединению, должностному лицу, государственному служащему.

Для обращения в суд с жалобой устанавливаются следующие сроки:

- три месяца со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его права;

- один месяц со дня получения гражданином письменного уведомления об отказе вышестоящего органа, объединения, должностного лица в удовлетворении жалобы или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ. Пропущенный по уважительной причине срок подачи жалобы может быть восстановлен судом.

Жалоба гражданина на действия (решения) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений, должностных лиц, государственных служащих рассматривается судом по правилам гражданского судопроизводства с учетом некоторых особенностей. Так, на органы и должностных лиц, государственных служащих, действия (решения) которых обжалуются гражданином, возлагается процессуальная обязанность документально доказать законность обжалуемых действий (решений); гражданин освобождается от обязанности доказывать незаконность обжалуемых действий (решений), но обязан доказать факт нарушения своих прав и свобод.

По результатам рассмотрения жалобы суд выносит решение. Установив обоснованность жалобы, суд признает обжалуемое действие (решение) незаконным, обязывает удовлетворить требование гражданина, отменяет примененные к нему меры ответственности либо иным путем восстанавливает его нарушенные права и свободы, а также определяет ответственность органа или должностного лица, государственного служащего за действия (решения), приведшие к нарушению прав и свобод гражданина.