

Министерство внутренних дел Российской Федерации
Федеральное государственное казенное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«Орловский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации
имени В. В. Лукьянова»

В. В. Степанюк, М. В. Сидорова

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРОИЗВОДСТВО: ПОНЯТИЕ, ВИДЫ

Учебное пособие

Орел
ОрЮИ МВД России имени В. В. Лукьянова
2015

УДК 342.9
ББК 67.99(2)1
С79

Рецензенты:

Л. В. Шадрина, старший преподаватель кафедры административной деятельности ОВД Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России, к. ю. н.

А. С. Жуков, начальник ООДУУП и ПДН УМВД России по Орловской области

Степанюк В. В.

С79 **Административное производство: понятие, виды : учебное пособие / В. В. Степанюк, М. В. Сидорова. – Орёл : Орловский юридический институт МВД России имени В. В. Лукьянова, 2015. – 34 с.**

В учебном пособии рассматриваются вопросы, связанные с правовой природой и содержанием административного производства, его ролью и местом в структуре административного процесса, основными критериями классификации.

Учебное пособие предназначено для курсантов, слушателей и студентов всех форм обучения, обучающихся по специальностям 030501.65 – Юриспруденция, 030505.65 – Правоохранительная деятельность, 030901 – Правовое обеспечение национальной безопасности.

Пособие публикуется в авторской редакции.

УДК 342.9
ББК 67.99(2)1

© ОрЮИ МВД России имени В. В. Лукьянова, 2015

Оглавление

Введение	4
1. Теоретические модели административного процесса	5
2. Понятие, особенности и принципы административного процесса	9
3. Структура административного процесса	13
4. Правовое регулирование административного процесса	15
5. Виды административных производств: краткая характеристика	18
Заключение	34

Введение

Сфера административно-процессуального регулирования общественных отношений в науке административного права получила название «административный процесс».

Следует отметить, что в правовой науке в понятие «административный процесс» вкладывается различное содержание. Ряд ученых признает процессуальный порядок как средство реализации материальных норм административного права, другие ограничивают рамки административного процесса порядком осуществления административной юрисдикции по индивидуальным делам, третьи допускают сосуществование обоих видов.

Административное производство занимает центральное место в административном процессе, однако в научной и учебной литературе нет единого мнения относительно трактовки указанной юридической категории, более того, вопрос о понятии и содержании административного процесса и составляющих его административных производств продолжает носить дискуссионный характер и до сих пор находится в поле зрения науки административного права. И это вполне объяснимо, поскольку речь идет о форме реализации исполнительной власти, об объеме и содержании правоохранительной деятельности особого рода, об органах и должностных лицах, которые ее осуществляют.

Изучение сущности и видов административных производств позволяет полноценно охарактеризовать административно-процессуальную деятельность: выявить ее характерные особенности и установить свойства элементов административного процесса.

В данном учебном пособии будут рассмотрены различные теоретические модели административного процесса, предлагаемые ведущими учеными-административистами, проведен анализ соотношений таких юридических категорий как «административный процесс» и «административное производство», дана краткая характеристика отдельных видов административных производств как элементов административного процесса.

1. Теоретические модели административного процесса

В российской юридической науке вопрос о правовой природе административного процесса длительное время носит дискуссионный характер, так как административный процесс как юридическая категория пока не нашел четкого законодательного определения.

Ведущими отечественными учеными-административистами в понятие «административный процесс» вкладывается различное содержание. Существует несколько подходов к пониманию административного процесса.

Сторонники узкого понимания административного процесса акцентируют внимание на конструировании административного процесса по образцу и подобию с уголовным и гражданским процессами. В этом случае административный процесс понимается как деятельность уполномоченных органов и должностных лиц по разрешению индивидуально-конкретных споров и применению мер административного принуждения в сфере государственного управления. Эта позиция получила в литературе наименование «юрисдикционной» концепции толкования административного процесса.

Данную «юрисдикционную» концепцию наиболее обстоятельно развивает Н. Г. Салищева, определяя административный процесс как «регламентированную законом деятельность по разрешению споров, возникающих между сторонами административного правоотношения, не находящимися между собой в отношениях служебного подчинения, а также по применению мер административного принуждения»¹.

Юрисдикционная деятельность органов государственного управления является отправной при определении административного процесса, которой дается Н. Г. Салищевой. Административный процесс, по ее мнению, есть форма жизни административной юрисдикции; под административным процессом в правовом смысле ею понимается «не сама юрисдикционная деятельность, а порядок (способы и формы) осуществления юрисдикции»².

Сторонники широкого понимания административного процесса, считают, что административный процесс охватывает все индивидуальные дела, рассматриваемые органами управления³ и не может замыкаться в юрисдикционных рамках, а представляет собой явление более широкого плана, поскольку он регулирует не только юрисдикционную деятельность,

¹ Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. С. 16.

² Салищева Н. Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М., 1970. С. 16.

³ См.: Бахрах Д. Н. Административное право. М., 1996. С. 153-156; Тихомиров Ю. Л. О концепции развития административного права и процесса // Государство и право. 1998. № 1. С. 12-14.

то есть деятельность по рассмотрению споров и применению принудительных мер, но и деятельность по реализации регулятивных норм.

По мнению И. В. Пановой, административный процесс нельзя ограничивать только сферой административной юрисдикции. Юрисдикционная деятельность является частью не только процессуальной, но и иной исполнительно-распорядительной деятельности; она осуществляется не всеми органами исполнительной власти, в связи, с чем не может быть тождественной административному процессу.

Нельзя отождествлять административный процесс с гражданским и уголовным процессами. Административный процесс связан теснейшим образом с исполнительно-распорядительной деятельностью государственных органов, а эта сфера не только нуждается в разрешении правовых споров и дел, связанных с применением мер принуждения, но и в подавляющем большинстве охватывает положительные действия, сопряженные с отправлением задач в области экономики, социального развития и культуры¹.

Сторонники третьего подхода к рассматриваемой проблеме подвергают критике две изложенные позиции: первую – за слишком расширительное понятие административного процесса и фактическое его отождествление с понятием исполнительно-распорядительной деятельности государства, вторую – за ограничительное понимание административного процесса и сведение его, по сути, только к юрисдикционной деятельности.

Так, Ф. Д. Финочко еще в 1968 г. высказал сомнения в том, можно ли признать административным процессом всю область применения государственным аппаратом норм материального права, весь порядок деятельности административных органов. По его мнению, нормотворческий процесс не может быть включен в сферу административного процесса, ибо здесь налицо процедура издания нормативных актов органов исполнительной власти, преследующая цель создания общих правил поведения, в то время, как процесс административный направлен на решение индивидуальных дел в сфере исполнительной власти².

В юридической литературе наиболее обстоятельное развитие эта концепция получила в трудах В. А. Лория, где он высказывается против отождествления административного процесса с процессом применения материальной административно-правовой нормы, считая, «что не во всех стадиях административно-процессуального рассмотрения индивидуальных дел применяется материальная норма права. Вся процедура установления индивидуального факта до применения материальной нормы входит в ад-

¹ Панова И. В. Административный процесс в Российской Федерации: понятие, принципы и виды // Правоведение. 2000. № 2. С. 114-127.

² Финочко Ф. Д. Процессуальные гарантии в производстве дел об административных правонарушениях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харьков, 1968.

министративный процесс, который также может повлечь применение материальной нормы, но оно непосредственно связано лишь с одной из стадий административного процесса, а именно со стадией решения дела. Кроме того, применение административно-правовых материальных норм осуществляется также посредством норм гражданско-процессуального права, ввиду чего применение материальной административно-правовой нормы не всегда является признаком административного процесса¹.

В. А. Лория критикует мнение о правотворческом характере части административного процесса. По его мнению, «юридический процесс всегда имеет целью правоприменение, а не правотворчество, он осуществляется на базе уже осуществленного правоприменения и правотворчества. Не следует смешивать процесс правоприменения с правотворчеством. Правотворчество – это не юридический процесс, а процедура, связанная с осуществлением государственно-властных полномочий и законодательной техники»².

Полагаем, данное утверждение является спорным, так как правотворческому (нормотворческому) процессу органов исполнительной власти принадлежит важное место среди правообразующих источников российского законодательства, о чем свидетельствует и правовая литература.

Правотворческий процесс – официальный порядок осуществления официально значимых действий, вид управленческой деятельности, состоящий в реализации системы правотворческих отношений, обеспечивающих формирование и установление государственного волеизъявления органа исполнительной власти в предусмотренном законом процессуальном порядке, а также вид (часть) административного процесса³.

Обобщая вышесказанное и разделяя позицию сторонников «управленческой» концепции толкования административного процесса полагаем, необходимым сформулировать следующие признаки, характеризующие указанный процесс – как юридическую категорию:

- вид юридического процесса, состоящий в реализации властных полномочий субъектами публичной власти;
- сознательная целенаправленная деятельность, обеспечивающая условия для реализации материальных норм административного права;

¹ Лория В. А. Проблемы кодификации советского административно-процессуального права: дис. ... д-ра юрид. наук. Тбилиси, 1976. С. 201.

² Лория В. А. Административный процесс и его кодификация. С. 28-29; Административно-процессуальные нормы и их виды // Сов. государство и право. 1974. № 11; О кодификации административно-процессуального законодательства.

³ Правотворчество в СССР / под ред. А. В. Мицкевича. М., 1974. С. 150; Дрейшевиц Б. В. Правотворчество в советском государственном управлении. М., 1977. С. 61.

- целью процесса является достижение определенных юридических результатов и разрешение управленческих дел;

- регламентируется административно-процессуальными нормами, которые в совокупности образуют самостоятельный институт административного права;

- обладает определенной структурой¹.

Содержанием административного процесса являются управленческие процессуальные отношения, возникающие между субъектами процесса, совершаемые в определенной последовательности действия и операции субъектов административного права, осуществляющих свои правомочия и обязанности в сфере управления².

¹ Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. СПб.: Изд-во Р.Асланова «Юридический центр Пресс», 2008. С. 56.

² Сорокин В. Д. Указ. соч. С. 58.

2. Понятие, особенности и принципы административного процесса

Основное предназначение органов исполнительной власти заключается в осуществлении функций государства. Значительная часть деятельности органов исполнительной власти регламентируется нормами права, и эта деятельность направлена на разрешение различного рода управленческих дел, возникающих в большей степени вне самого органа. Данную деятельность, связанную с рассмотрением и разрешением такого рода дел, принято именовать административным процессом.

Процесс – это совокупность последовательных действий, совершаемых с целью достижения желаемого результата.

В теории права юридический процесс понимается как урегулированный процессуальными нормами порядок деятельности компетентных государственных органов, состоящий в подготовке, принятии и документальном закреплении юридических решений общего и индивидуального характера¹.

Административный процесс является наряду с уголовным, гражданским, арбитражным, конституционным и другими процессами разновидностью юридического процесса.

Административный процесс – вид юридического процесса, обладающий всеми признаками, присущими последнему (властный характер деятельности; ее регламентация процессуальными нормами; деятельность целевая, сознательная, направленная на достижение определенных юридических результатов и оформленная в документах).

Административный процесс представляет собой часть управленческой (исполнительно-распорядительной) деятельности, подлежащей правовой регламентации. Общность между управленческой деятельностью и административным процессом выражается в том, что они осуществляются одними и теми же государственными органами исполнительной власти. В силу того, что административный процесс – нормативно урегулированное звено управленческой деятельности, не может быть включена в это понятие организационно-техническая часть деятельности исполнительных органов.

Административный процесс – это также нормативно установленная форма упорядочения правовых документов (актов органов исполнительной власти), где раскрываются все особенности органов исполнительной власти: их многообразие и многочисленность; реализация, помимо федеральных законов, законов субъектов РФ, актов исполнительной власти.

¹ Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Первалова. М., 1999. С. 393.

Особенностью административного процесса является то, что он охватывает более широкий круг общественных отношений, имеет более сложную структуру производств, регламентируемую многочисленными административно-процессуальными нормами.

Кроме того, сфера применения административного процесса не ограничивается реализацией норм административного материального права и защитой административно-правовых отношений. В правоприменительной деятельности органов государственного управления, органов исполнительной власти, должностных лиц и других субъектов управления нередко возникают ситуации, разрешение которых может быть осуществлено посредством применения норм не только административного права, но и норм финансового, земельного и других отраслей права. Нормы указанных отраслей применяются в соответствии с правилами, установленными административно-процессуальными нормами¹.

Принципы административного процесса

Являясь составной частью управленческой деятельности, административный процесс базируется на общих принципах государственного управления.

Вместе с тем эти общие принципы управления находят свое специфическое выражение в административном процессе. К основным принципам административного процесса, которые объективно отражают его свойства и раскрывают его сущность, относятся:

- законность;
- объективность (материальная истина);
- равенство человека и гражданина перед законом и органом, разрешающим дело;
- гласность административного процесса;
- ведение дела на национальном языке;
- экономичность и эффективность процесса;
- ответственность за нарушение правил процесса и за принятый акт (решение).

Кроме того, к числу специфических принципов административного процесса следует отнести:

- принцип сочетания интересов государственного управления с интересами отдельных граждан, государственных и общественных организаций;
- принцип обеспечения охраны прав лиц, участвующих в процессе;
- принцип активности правоприменяющих органов (лиц).

¹ Административное право (общая часть): учеб. пособие. СПб., 2000. С. 203.

Принцип законности основан на требованиях Конституции РФ. Сущность его заключается в том, что никто не может быть подвергнут мере воздействия в связи с административным правонарушением иначе, как на основании и в порядке, предусмотренных законодательством; применение уполномоченными на то органами и должностными лицами мер административного воздействия производится в пределах их компетенции, в точном соответствии с законодательством; применение мер воздействия обеспечивается систематическим контролем со стороны вышестоящих органов и должностных лиц, прокурорским надзором, правом обжалования, другими установленными законодательством способами.

Принцип объективности (материальной истины) означает всестороннее и объективное исследование всех обстоятельств дела. Законодательство обязывает правоприменителя внимательно разобраться в существе дела, полностью исключить односторонний, а также предвзятый подход к оценке фактов.

Принцип равенства человека и гражданина перед законом и органом, разрешающим дело означает наделение каждой стороны определенным объемом взаимных процессуальных прав и обязанностей и равенством процессуальных возможностей по отстаиванию своих интересов.

Принцип гласности административного процесса заключается в публичности процесса и его доступности гражданам. Процесс ведется, как правило, открыто, за исключением случаев, когда это может привести к разглашению государственной тайны, а также сведений об интимных сторонах жизни участвующих в деле лиц. К участию в административном процессе могут привлекаться представители общественности, прессы.

Принцип ведения дела на национальном языке предполагает ведение процесса на государственном языке Российской Федерации – русском и предоставление лицам, не владеющим языком производства, переводчика.

Принцип экономичности и эффективности направлен на обеспечение такой организации процесса, которая не требовала бы больших материальных затрат и вместе с тем обеспечивала бы быстроту процесса без излишнего обременения участников процесса. Экономичности и эффективности процесса во многом способствуют установленные законодательством точные сроки, в течение которых должно быть рассмотрено и разрешено то или иное управленческое дело, исполнено принятое по делу (вопросу) решение.

Принцип ответственности за нарушение правил процесса и за принятый акт. Согласно этому принципу должностные лица, виновные в нарушении правил процесса или в принятии незаконного акта (решения), несут дисциплинарную или уголовную ответственность.

Наряду с основными принципами действуют и другие принципы, вытекающие из основных или имеющие более узкую сферу (применения, которая ограничивается рамками конкретных административно-процессуальных институтов).

3. Структура административного процесса

Административный процесс имеет сложную структуру, которая обусловлена широким объемом административного процесса, охватывающего многочисленные сферы государственного управления и различные категории индивидуально-конкретных дел.

В научной литературе по административному праву высказываются различные суждения по поводу соотношения понятий административного процесса и административного производства. Несмотря на то, что среди ученых-административистов существуют различия в понимании административного процесса и административного производства, как правило, ими делается один и тот же вывод: процесс и производство соотносятся как общее и особенное; производство – часть процесса, а процесс – система производств.

Административный процесс подразделяется на отдельные виды административных производств, которые выступают как его разновидности, как части целого. Каждое административное производство представляет собой систему норм, регламентирующих порядок рассмотрения и разрешения тех или иных однородных групп управленческих дел.

Профессор В. Д. Сорокин говорит о следующих видах производств¹:

- производство по принятию нормативных актов государственного управления;
- производство по предложениям и заявлениям граждан и обращениям организаций в сфере государственного управления;
- производство по административно-правовым жалобам и спорам;
- производство по делам о поощрениях;
- производство по делам об административных правонарушениях;
- производство по дисциплинарным делам;
- регистрационное производство;
- лицензионное производство;
- исполнительное производство.

Стадии административного производства

Любое административное производство имеет стадийную организацию, т. е. начинается, развивается и оканчивается по стадиям.

Традиционно, стадия – это самостоятельная часть производства, имеющая свои цели, задачи, свой круг участников и свое процессуальное оформление.

¹ Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб.: Издательство Юридического института (Санкт-Петербург), 2002.

Содержание стадии, а также ее структура, во многом, предопределяются характером административных дел, разрешающихся в ходе того или иного производства.

В юридической литературе¹ выделяются общие стадии административного производства, которые присущи всем видам производств.

Стадии административного производства:

- возбуждение производства по административному делу;
- рассмотрение административного дела;
- принятие по административному делу решения;
- исполнение решения по административному делу
- пересмотр решения по административному делу;

Возбуждение производства по административному делу – начальная стадия административного производства. На этой стадии совершаются процессуальные действия, имеющие своей задачей надлежащую юридическую и организационную подготовку дальнейшего развития данной процедуры.

Рассмотрение административного дела – центральная стадия административного производства. На этой стадии действуют процессуальные правила, регулирующие порядок рассмотрения дела коллегиальными и единоначальными органами исполнительной власти, а также судьями, прежде всего мировыми.

Принятие по административному делу решения – процессуальная стадия, характерная тем, что она непосредственно связана с принятием юридического решения, подготовленного процессуальными действиями участников административного производства на его предыдущих стадиях.

Исполнение решения по административному делу – четвертая обязательная стадия, которая завершает процедуру того или иного административного производства, входящего в административный процесс.

Пересмотр решения по административному делу – факультативная стадия административного производства и в таком качестве предусмотрена законодательством. Эта стадия становится реальной в тех случаях, когда у субъектов, которым непосредственно адресовано решение по административному делу, возникает необходимость обжалования этого решения по основаниям материального или процессуального характера.

Обобщая вышеизложенное необходимо добавить, что указанные стадии являются общими стадиями и присущи всем видам административных производств. Вместе с тем в каждом производстве общие стадии получают специфическое преломление и детализацию.

¹ Сорокин В. Д. Указ. соч.

4. Правовое регулирование административного процесса

Анализ действующего законодательства РФ и ее субъектов наглядно показывает, что в современных социально-экономических и политических условиях приоритетным направлением совершенствования законодательства является его кодификация по отраслям права. Кодификация необходима как законодателю, так и правоприменителю, так как помогает создать единую правовую базу, устранить коллизии и пробелы в праве, что особенно актуально в период социальных реформ.

В отечественной административно-правовой науке проблемы кодификации административно-процессуального права стали привлекать к себе внимание уже с конца 50-х годов XX века. В настоящее время, интерес к этой проблематике стал возрастать, что нашло свое отражение в ряде трудов отечественных ученых-административистов, таких как В. Д. Сорокин, Г. И. Петров, О. М. Якуба, Н. И. Тагунов, А. Е. Лунев, А. П. Коренев, Н. Г. Салищева и др. И если необходимость кодификации административно-процессуального законодательства в научной среде уже практически не вызывает сомнений, то вопрос о структуре административно-процессуального кодекса является наиболее дискуссионным.

Например, в трудах В. Д. Сорокина предлагается следующая структура, административно-процессуального кодекса, включающая в себя две части – Общую и Особенную.

«Общая часть указанного акта должна содержать группу норм, регулирующих вопросы общего свойства, магистрального характера, которые могут быть распространены на самые различные группы отношений. Например, административно-процессуальные нормы, закрепляющие цели и задачи процессуальной деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также других правомочных субъектов, основные процессуальные правила рассмотрения административных дел в сфере государственного управления, надзор и контроль за законностью рассмотрения административных дел в данной сфере»¹.

В Общей части должна быть закреплена система принципов административного процесса, которые в своей основе могут быть свойственны как для любого вида юридического процесса, так и непосредственно характерны для данного вида процесса либо производства, входящего в этот процесс. В числе таких принципов можно, в частности, назвать принципы законности, охраны интересов личности и государства, гласности, материальной истины, равенства сторон, самостоятельности в принятии юриди-

¹ Сорокин В. Д. Указ. соч. С. 123.

ческого решения, ответственности компетентных органов и лиц за ненадлежащее ведение процесса и принятое решение¹.

В Общей части указанного акта должен быть определен перечень субъектов административного процесса с установлением их административно-процессуального статуса.

«Особенная часть рассматриваемого акта должна содержать большую группы норм, которая регулирует более узкие, обособленные группы общественных отношений, возникающих главным образом в ходе осуществления того или иного вида административного производства»².

Руководствуясь этой схемой, П. И. Кононов предлагал процессуальные нормы, регулирующие порядок разрешения судами дел, возникающих из административных правоотношений, систематизировать в отдельном федеральном законе «Об административном судопроизводстве по делам, вытекающим из административно-правовых отношений». Кроме того, возможен вариант создания специального раздела административно-процессуального кодекса³.

В дополнение к вышеизложенному хотелось бы дать краткий обзор положительного опыта зарубежных государств.

Подобный кодифицированный акт уже давно существует в Польше. Он детально регламентирует порядок принятия органами администрации индивидуальных административных актов в отношении граждан, включая и порядок обжалования таких актов. В Болгарии и Венгрии действуют специальные законы об административном процессе. В США действует кодифицированный Закон об административной процедуре, в котором содержатся положения, регулирующие порядок информирования граждан о деятельности администрации, порядок административного нормотворчества и квазисудебной деятельности соответствующих учреждений, а также порядок проверки судом решений, принятых учреждениями. Многие штаты в США имеют свои законы об административной процедуре, принятые в соответствии с Примерным штатным законом о такой процедуре. В ФРГ действует Закон о порядке административного производства от 25 мая 1976 г., регламентирующий порядок издания административных актов. Указанный закон различает два вида административно-правовой деятельности – издание административных актов и издание общенормативных актов управления⁴.

Французские административисты не выделяют административно-процессуальное право как самостоятельное и включают его в систему ад-

¹ Сорокин В. Д. Указ. соч. С. 225

² Там же. С. 226.

³ Там же. С. 26.

⁴ Административное право зарубежных стран: учебное пособие. М.: «СПАРК», 1996. С. 120.

министративного права, состоящую из четырех частей: область применения и учреждения, подчиненные режиму административного права, основные принципы административного права, государственные службы, юрисдикционный контроль за аппаратом управления. Последняя часть включает в себя структуру органов административной юстиции и правила административного судопроизводства. Такая «слитность» материальных и процессуальных норм объясняется их особой близостью¹.

Во всех вышеупомянутых нормативно-правовых актах закреплены принципы и порядок административного процесса, определены общие правила, регулирующие выполнение различных действий субъектами административного процесса, их административно-процессуальный статус.

Несомненно, на сегодняшний день назрела необходимость в кодификации норм административно-процессуального законодательства, т. е. принятии Административно-процессуального кодекса РФ, который систематизировал бы основополагающие административно-процессуальные нормы и тем самым создал правовую базу для построения всей системы административно-процессуального законодательства.

Реализуя указанную необходимость, Государственная Дума 20 февраля 2015 года приняла «Кодекс административного судопроизводства» от 08.03.2015 № 21-ФЗ (далее Кодекс)², который призван регулировать порядок судебных процедур при рассмотрении административных дел.

При его разработке учитывался европейский опыт организации деятельности административной юстиции применительно к российским условиям.

Целью Кодекса является повышение уровня правовой защиты граждан в их спорах с представителями государственной власти и местного самоуправления, укрепление режима законности в деятельности властных органов.

¹ Брэбан Г. Французское административное право: пер. с фр. М.: Прогресс, 1988. С. 25.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10, ст. 1391.

5. Виды административных производств: краткая характеристика

Производство по принятию нормативных актов государственного управления.

В структуре административного процесса выделяется одно правотворческое производство – производство по принятию нормативных актов государственного управления.

Характеризуя указанное административное производство, необходимо отметить основное отличие исполнительной власти от законодательной и судебной властей. Оно состоит в том, что исполнительная власть осуществляет как правоприменительную, так и правотворческую деятельность, которая связана с принятием двух видов правовых актов: нормативных и индивидуальных.

Поскольку материальной основой указанного производства является нормативный акт государственного управления, то целесообразно сформулировать его понятие и особенности.

Нормативный акт государственного управления – это юридический акт подзаконного административного нормотворчества, который содержит административно-правовые нормы, регулирующие однородные управленческие отношения путем установления определенных правил должного (и возможного) поведения в сфере государственного управления, рассчитанных на длительное применение (исполнение) и не имеющих конкретного, т. е. персонифицированного адресата.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 года № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативно-правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» (в ред. от 11.12.2014)¹ нормативно правовые акты издаются только в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений.

Подготовку и согласование проекта нормативного правового акта осуществляет уполномоченное структурное подразделение федерального органа исполнительной власти с привлечением при необходимости специалистов научных и иных организаций. До их подписания проекты нормативных правовых актов подлежат обязательному согласованию с юридической службой федерального органа исполнительной власти.

Нормативные правовые акты федерального органа исполнительной власти подписываются его руководителем (либо лицом, исполняющим его обязанности).

При подготовке проектов нормативных правовых актов межведомственного характера руководитель федерального органа испол-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 33, ст. 3895.

нительной власти, ответственного за их подготовку, по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, может создавать межведомственные рабочие группы.

Заместители руководителя федерального органа исполнительной власти (в соответствии с распределением обязанностей) и руководители структурных подразделений обеспечивают согласование проекта нормативного правового акта, в том числе путем проведения согласительных совещаний.

Заключения на проекты нормативных правовых актов федерального министерства, относящиеся к сферам деятельности находящихся в ведении федерального министерства федеральных служб или федеральных агентств подписываются руководителями (их заместителями федеральных служб или федеральных агентств и представляются в федеральное министерство, как правило, в 5-дневный срок с даты поступления проекта.

По итогам анализа поступивших в установленный срок заключений федеральный министр принимает решение о подписании (утверждении) нормативного правового акта или его доработке.

Проекты нормативных правовых актов федеральных служб или федеральных агентств, находящихся в ведении федерального министерства и наделенных нормотворческими полномочиями, подлежат согласованию с соответствующим федеральным министерством.

Таким образом, процессуальной формой реализации правотворческой деятельности органов исполнительной власти является производство по принятию нормативных актов государственного управления, которое являясь административным производством, имеет стадийную организацию, т. е. состоит из нескольких, последовательно осуществляемых стадий, каждая из которых представляет собой самостоятельную часть производства и имеет свои цели, задачи, свой круг участников и свое процессуальное оформление.

Эти стадии следующие:

- а) подготовка проекта нормативного акта государственного управления;
- б) рассмотрение проекта и принятие нормативного акта государственного управления;
- в) государственная регистрация нормативного акта государственного управления;
- г) опубликование и вступление в силу нормативного акта государственного управления.
- д) оспаривание нормативного акта государственного управления.

Производство по обращениям граждан в сфере государственного управления

Этот вид административного производства опирается на конституционное право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции Российской Федерации¹).

Указанное конституционное право обеспечивается Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ (в ред. от 24.11.2014) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»², которым также устанавливается порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Обращение гражданина – направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления.

Предложение – рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества;

Заявление – просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц;

Жалоба – просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

Граждане реализуют право на обращение свободно и добровольно. Осуществление гражданами права на обращение не должно нарушать права и свободы других лиц.

Рассмотрение обращений граждан осуществляется бесплатно.

Различие видов обращений предопределяет особенность указанного административного производства. В зависимости от вида обращения в юридической науке выделяются два порядка подачи обращений: административный и судебный порядок.

¹ Конституция Российской Федерации: с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19, ст. 2060.

Административный порядок регулируется Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ (в ред. от 24.11.2014) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и представляет собой процедуру подачи предложений, заявлений и жалоб в административный орган, т.е. вышестоящему государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, а также сам порядок рассмотрения обращения.

Судебный порядок представляет собой процедуру подачи жалоб граждан в судебный орган в соответствии с Законом РФ от 27.04.1993 № 4866-1 (ред. от 09.02.2009) «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»¹, а рассмотрение жалобы осуществляется в порядке гражданского судопроизводства и регламентируется Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (в ред. от 08.03.2015)² и Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (в ред. от 08.03.2015)³.

Анализ нормативных правовых актов, регулирующих административный порядок рассмотрения предложений и заявлений граждан, позволяет выявить ряд *основных правил* в этой работе:

1) рассмотрение и разрешение предложений и заявлений граждан является служебной обязанностью руководителей соответствующих органов исполнительной власти или по их письменному поручению – других должностных лиц. Руководители несут личную ответственность за правильную организацию работы по рассмотрению предложений и заявлений;

2) коллективным признается обращение, поданное от имени двух и более лиц;

3) все поступившие обращения граждан, в том числе и анонимные, а также полученные в ходе приема граждан, регистрируются в день их поступления в журнале учета предложений, заявлений и жалоб;

4) письменные обращения граждан должны быть подписаны с указанием фамилии, имени, отчества и содержать, помимо изложения существа вопроса, данные о месте жительства, работы или учебы заявителя. Обращение, не содержащее этих сведений, признается анонимным и рассмотрению не подлежит;

5) ведение делопроизводства по обращениям граждан осуществляется, как правило, специально выделенными сотрудниками органов исполнительной власти;

6) руководители и другие должностные лица при рассмотрении обращений обязаны:

¹ Рос. газ. 1993. 12 мая. № 89.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46, ст. 4532.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3012.

- своевременно и всесторонне разбираться в существе обращения, в случае необходимости истребовать нужные документы;

- принимать в пределах компетенции законные и обоснованные решения и обеспечивать своевременное и правильное исполнение этих решений;

7) сообщать гражданам о решениях, принятых по их обращениям, мотивировать случаи отказа в удовлетворении просьб и разъяснять порядок обжалования этих решений;

8) предложения граждан рассматриваются в срок до одного месяца, за исключением случаев, когда характер предложения требует дополнительного изучения, о чем сообщается лицу, внесшему предложение; заявления разрешаются в срок до одного месяца, а не требующие дополнительной проверки и изучения, – безотлагательно, но не позднее 15 дней;

9) при получении предложения и заявления, не относящихся к компетенции данного органа исполнительной власти, он направляет эти обращения по принадлежности не позднее чем в трехдневный срок, извещая об этом заявителей;

10) действующее законодательство регулирует организацию личного приема граждан. Это входит в служебные обязанности руководителей органов исполнительной власти или их заместителей, либо по их поручению других должностных лиц, правомочных принимать решения по вопросам, отнесенным к их компетенции.

Место, часы и дни приема устанавливаются приказами соответствующего руководителя.

Для приема граждан отводятся специальные помещения, приемные, которые оборудуются необходимым имуществом и оснащаются средствами связи.

Должностное лицо, осуществляющее прием, руководствуясь законами и иными нормативными правовыми актами, в пределах своей компетенции *вправе принять одно из следующих решений:*

— удовлетворить просьбу, сообщив посетителю порядок и срок исполнения принятого решения;

— отказать в удовлетворении просьбы, разъяснив мотивы отказа и порядок обжалования принятого решения;

— принять письменное заявление, если поставленные посетителем вопросы требуют дополнительного изучения и проверки, разъяснив ему причины, по которым просьба не может быть разрешена в процессе приема, порядок и срок ее исполнения.

Если решение вопросов, поставленных посетителем во время приема, не входит в компетенцию должностного лица, осуществляющего прием, посетителю разъясняется, в какой орган (учреждение) ему следует обратиться, и по возможности ему оказывается необходимое содействие;

11) законодательством предусмотрен контроль за соблюдением установленного порядка рассмотрения обращений граждан. Он входит в служебные обязанности руководителей федеральных органов исполнительной власти и осуществляется ими лично, а также через соответствующие подразделения аппарата (секретариаты, делопроизводственные участки);

12) нарушение установленного порядка рассмотрения обращений граждан, волокита, бюрократическое отношение к предложениям, заявлениям и жалобам влекут в отношении виновных должностных лиц ответственность в соответствии с действующим законодательством.

Анализ нормативных правовых актов, регулирующих судебный порядок подачи жалоб граждан, в свою очередь также позволяет выявить ряд *основных правил* в этой работе:

1) каждый гражданин вправе обратиться в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий их объединений, общественных объединений или должностных лиц государственных служащих нарушены его права и свободы;

2) к действиям (решениям) названных органов, которые могут быть обжалованы в суд, относятся коллективные и единоличные действия (решения), в том числе предоставление официальной информации, ставшей основанием для совершения действий (принятия решения), в результате которых:

- нарушены права и свободы;
- созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод;

- незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность;

- гражданин незаконно привлечен к какой-либо ответственности;

3) гражданин подает жалобу в суд по месту жительства, либо в суд по месту нахождения органа, должностного лица, действия (решения) которых обжалованы.

Для обращения в суд с жалобой установлены *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, должностного лица в удовлетворении жалобы или со дня истечения месячного срока подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ;

4) жалоба гражданина на действия (решения) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий, общественных объединений, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих рассматривается судом по правилам гражданского судопроизводства с учетом особенностей, установленных Федеральным за-

коном «Об обжаловании в суд действий решений, нарушающих права и свободы граждан»;

5) установив обоснованность жалобы, суд признает обжалуемое действие (решение) незаконным, обязывает удовлетворить требование гражданина, отменяет примененные к нему меры ответственности или иным путем восстанавливает его нарушенные права и свободы.

Если обжалуемое действие (решение) суд признает законным, не нарушающим права и свободы гражданина, он отказывает в удовлетворении жалобы.

Установив обоснованность жалобы, суд определяет ответственность государственного органа, органа местного самоуправления, учреждения, предприятия, общественного объединения или должностного лица, государственного служащего за действия (решения), приведшие к нарушению прав и свобод гражданина. Решение суда, вступившее в законную силу, обязательно для всех государственных органов, органов местного самоуправления и других упомянутых субъектов и подлежит исполнению на всей территории Российской Федерации.

Регистрационное производство

Этот вид административного производства охватывает широкий круг общественных отношений, участниками которых, с одной стороны, являются федеральные органы исполнительной власти, с другой - граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства, общественные объединения, предприятия, учреждения и иные юридические лица.

Несмотря на значительное разнообразие отношений, связанных с производством регистрационного характера, им присущи некоторые общие свойства, отражающие принципиальную сущность данного вида административного производства:

1) регистрационное производство – это определенная процедура принятия юридического акта;

2) регистрационное производство осуществляется исключительно органами исполнительной власти Российской Федерации и их подразделениями;

3) регистрационное производство регулируется нормами административно-процессуального права.

Широкий круг общественных отношений, складывающихся в регистрационном производстве предопределяет существование его разновидностей, к основным из них относятся производства:

1) по государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;

2) по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;

3) по государственной регистрации общественных объединений, в том числе политических партий;

4) по регистрации и снятию граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и месту жительства в пределах Российской Федерации;

5) по регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации;

6) по государственной регистрации уставов муниципальных образований.

Если говорить об общих свойствах, присущих всем указанным основным видам регистрационного производства необходимо отметить, что все они осуществляются органами исполнительной власти и их структурными подразделениями, т. е.:

1) государственная регистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в компетенции Федеральной налоговой службы, находящейся в ведении Министерства финансов Российской Федерации;

2) государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним в компетенции Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, подведомственной Министерству экономического развития Российской Федерации;

3) государственная регистрация общественных объединений, в том числе политических партий в компетенции Министерства юстиции Российской Федерации;

4) регистрация и снятие граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и месту жительства в пределах Российской Федерации в компетенции Федеральной миграционной службы;

5) регистрация иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации в компетенции Федеральной миграционной службы;

6) государственная регистрация уставов муниципальных образований в компетенции уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований.

Кроме того, перечисленные виды регистрационного производства регламентируются административно-процессуальными нормами, а именно:

1) государственная регистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей – Федеральным законом от 08.08.2001 № 129-ФЗ¹;

¹ О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: Федер. закон Рос. Федерации от 08.08.2001 № 129-ФЗ: в ред. от 31.12.2014 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 33 (часть 1), ст. 3431.

2) государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним – Федеральным законом от 21.07.1997 № 122-ФЗ¹;

3) государственная регистрация общественных объединений, в том числе политических партий – Федеральным законом от 19.05.1995 № 82-ФЗ²;

4) регистрация и снятие граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и месту жительства в пределах Российской Федерации – Постановлением Правительства РФ от 17.07.1995 № 713³;

5) регистрация иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации – Федеральным законом от 25.07.2002 № 115-ФЗ⁴;

6) государственная регистрация уставов муниципальных образований – Федеральным законом от 21.07.2005 № 97-ФЗ⁵.

Лицензионное производство

Этот вид административного производства осуществляется в целях предотвращения ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства, возможность нанесения которого связана с осуществлением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности.

Задачами лицензионного производства являются предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическим лицом, его руководите-

¹ О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: Федер. закон Рос. Федерации от 21.07.1997 № 122-ФЗ: в ред. от 08.03.2015 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30, ст. 3594.

² Об общественных объединениях: Федер. закон Рос. Федерации от 19.05.1995 № 82-ФЗ: в ред. от 08.03.2015 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 21, ст. 1930.

³ Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и месту жительства в пределах Российской Федерации: Постановление Правительства Рос. Федерации от 17.07.1995 № 713: в ред. от 05.03.2015 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 30, ст. 2939.

⁴ О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 25.07.2002 № 115-ФЗ: в ред. от 31.12.2014, с изм. от 12.03.2015 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3032.

⁵ О государственной регистрации уставов муниципальных образований: Федер. закон Рос. Федерации от 21.07.2005 № 97-ФЗ: в ред. от 21.11.2011 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30 (ч. 1), ст. 3108.

лем и иными должностными лицами, индивидуальным предпринимателем, его уполномоченными представителями требований, которые установлены Федеральным законом от 04.05.2011 № 99-ФЗ (в ред. от 14.10.2014) «О лицензировании отдельных видов деятельности»¹, иными федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Лицензионное производство обладает следующими характерными чертами.

1) лицензирование – деятельность лицензирующих органов по предоставлению, переоформлению лицензий, продлению срока действия лицензий в случае, если ограничение срока действия лицензий предусмотрено федеральными законами, осуществлению лицензионного контроля, приостановлению, возобновлению, прекращению действия и аннулированию лицензий, формированию и ведению реестра лицензий, формированию государственного информационного ресурса, а также по предоставлению в установленном порядке информации по вопросам лицензирования;

2) лицензия – специальное разрешение на право осуществления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем конкретного вида деятельности (выполнения работ, оказания услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности), которое подтверждается документом, выданным лицензирующим органом на бумажном носителе или в форме электронного документа, подписанного электронной подписью, в случае, если в заявлении о предоставлении лицензии указывалось на необходимость выдачи такого документа в форме электронного документа;

К лицензируемым видам деятельности относятся такие виды деятельности, на осуществление которых на территории Российской Федерации и на иных территориях, над которыми Российская Федерация осуществляет юрисдикцию в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормами международного права, требуется получение лицензии

Федеральным законом от 04.05.2011 № 99-ФЗ установлено, что *основными принципами осуществления лицензирования являются:*

1) обеспечение единства экономического пространства на территории Российской Федерации;

2) установление лицензируемых видов деятельности федеральным законом;

3) установление федеральными законами единого порядка лицензирования отдельных видов деятельности на территории Российской Федерации;

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 19, ст. 2716.

4) установление исчерпывающих перечней лицензионных требований в отношении лицензируемых видов деятельности положениями о лицензировании конкретных видов деятельности;

5) открытость и доступность информации о лицензировании, за исключением информации, распространение которой запрещено или ограничено в соответствии с законодательством Российской Федерации;

6) недопустимость взимания с соискателей лицензий и лицензиатов платы за осуществление лицензирования, за исключением уплаты государственной пошлины в размерах и в порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;

7) соблюдение законности при осуществлении лицензирования.

Особенностью данного вида административного производства является множественность субъектов, правомочных осуществлять эту деятельность. Данное обстоятельство четко сформулировано в Федеральном законе от 04.05.2011 № 99-ФЗ, который «регулирует отношения, возникающие между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в связи с осуществлением лицензирования отдельных видов деятельности».

В лицензионном производстве участвуют федеральные органы исполнительной власти, которым это поручено действующим законодательством¹.

Лицензирующие органы осуществляют следующие полномочия:

- осуществление лицензирования конкретных видов деятельности;
- проведение мониторинга эффективности лицензирования, подготовка и представление ежегодных докладов о лицензировании;

- утверждение форм заявлений о предоставлении лицензий, переоформлении лицензий, а также форм уведомлений, предписаний об устранении выявленных нарушений лицензионных требований, выписок из реестров лицензий и других используемых в процессе лицензирования документов;

- предоставление заинтересованным лицам информации по вопросам лицензирования, включая размещение этой информации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на официальных сайтах лицензирующих органов с указанием адресов электронной почты, по которым пользователями этой информацией могут быть направлены запросы и получена запрашиваемая информация.

¹ Об организации лицензирования отдельных видов деятельности: Постановление Правительства Рос. Федерации от 21.11.2011 № 957: в ред. от 25.12.2014 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48, ст. 6931.

Порядок осуществления полномочий лицензирующих органов устанавливается положениями о лицензировании конкретных видов деятельности.

Исполнительное производство

Задачами исполнительного производства являются правильное и своевременное исполнение судебных актов, актов других органов и должностных лиц, а в предусмотренных законодательством Российской Федерации случаях исполнение иных документов в целях защиты нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, а также в целях обеспечения исполнения обязательств по международным договорам Российской Федерации¹.

Исполнительное производство осуществляется на принципах:

- 1) законности;
- 2) своевременности совершения исполнительных действий и применения мер принудительного исполнения;
- 3) уважения чести и достоинства гражданина;
- 4) неприкосновенности минимума имущества, необходимого для существования должника-гражданина и членов его семьи;
- 5) соотносимости объема требований взыскателя и мер принудительного исполнения.

Принудительное исполнение судебных актов, актов других органов и должностных лиц возлагается на Федеральную службу судебных приставов и ее территориальные органы.

Непосредственное осуществление функций по принудительному исполнению судебных актов, актов других органов и должностных лиц возлагается на судебных приставов-исполнителей структурных подразделений Федеральной службы судебных приставов и судебных приставов-исполнителей структурных подразделений территориальных органов Федеральной службы судебных приставов.

Полномочия судебных приставов-исполнителей определяются Федеральным законом от 21.07.1997 № 118-ФЗ (в ред. от 08.03.2015) «О судебных приставах»².

Законные требования судебного пристава-исполнителя обязательны для всех государственных органов, органов местного самоуправления, граждан и организаций и подлежат неукоснительному выполнению на всей территории Российской Федерации.

¹ Об исполнительном производстве: Федер. закон Рос. Федерации от 02.10.2007 № 229-ФЗ: в ред. от 08.03.2015: с изм. и доп., вступ. в силу с 20.03.2015. Статья 2 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 41, ст. 4849.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30, ст. 3590.

Невыполнение законных требований судебного пристава-исполнителя, а также воспрепятствование осуществлению судебным приставом-исполнителем функций по исполнению судебных актов, актов других органов и должностных лиц влекут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации.

Таким образом, исполнительное производство является видом административного производства, состоящим в принудительном исполнении различных юрисдикционных актов, с целью восстановления нарушенных прав и свобод граждан.

Как любой порядок осуществления какой-либо деятельности исполнительное производство имеет стадийную организацию.

Понятие «стадия в исполнительном производстве» характеризуется рядом признаков: самостоятельное положение в системе деятельности по исполнению; наличие самостоятельной задачи; качественное своеобразие содержания; обособленность во времени; закрепление результатов в процессуальных документах¹.

В соответствии с этим следует выделять в исполнительном производстве четыре стадии: возбуждение; подготовку; осуществление мер принудительного исполнения; окончание.

Задача каждой стадии исполнительного производства – совершение определенных исполнительных действий, направленных на достижение конкретного результата.

Производство по делам об административных правонарушениях

Среди производств в административном процессе производство по делам об административных правонарушениях занимает главное место, так как оно неразрывно связано с реализацией такой формы государственного принуждения, как административная ответственность. Следовательно, всегда существовала потребность в надлежащем правовом регулировании всех этапов и сторон этой процедуры, юридический результат которой представляет собой реальную меру административного наказания.

Задачи и стадии производства по делам об административных правонарушениях

Задачами производства по делам об административных правонарушениях являются: всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению администра-

¹ Малешин Д. Я. Понятие стадии исполнительного производства // Арбитражный и гражданский процесс. 2002. № 2. С. 43-48.

тивных правонарушений (ст. 24.1 КоАП РФ). Дела об административных правонарушениях подлежат открытому рассмотрению за небольшими исключениями (охраняемая законом тайна, защита чести и достоинства граждан, обеспечение их безопасности). Решение о закрытом рассмотрении дела выносится судьей, органом, должностным лицом, рассматривающим дело, в виде определения.

Статья 24.5 КоАП РФ дает исчерпывающий перечень обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении:

- отсутствие события административного правонарушения;
- отсутствие состава административного правонарушения, в том числе недостижение физическим лицом на момент совершения противоправных действий (бездействия) возраста, предусмотренного для привлечения к административной ответственности или невменяемость физического лица, совершившего противоправные действия (бездействия);
- действия лица в состоянии крайней необходимости
- издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;
- отмена закона, установившего административную ответственность;
- истечение сроков давности привлечения к административной ответственности;
- наличие по одному и тому же факту совершения противоправных действий (бездействия) лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, постановления о назначении административного наказания, либо постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, предусмотренном той же статьей или той же частью статьи КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации, либо постановления о возбуждении уголовного дела;
- смерть физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

В гл. 25 КоАП РФ определен административно-процессуальный статус всех участников производства по делам об административных правонарушениях: лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении; потерпевший; законные представители физического и юридического лица; защитник и представитель; уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, свидетель; понятой; специалист; эксперт; переводчик; прокурор.

Отдельная глава КоАП РФ (гл. 26) посвящена вопросам о предмете доказывания, видах доказательств и их оценке. В ней особо подчеркивается, что оценка доказательств должна основываться на всестороннем, пол-

ном и объективном исследовании всей их совокупности. Никакие доказательства не могут иметь заранее установленную силу.

Производство по делам об административных правонарушениях как любой вид административного производства имеет стадийную организацию, т. е. развивается по стадиям: возбуждение дела об административном правонарушении (гл. 28 КоАП РФ); рассмотрение дела об административном правонарушении (гл. 29 КоАП РФ); пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях (гл. 30 КоАП РФ); исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях (разд. V, гл. 31, 32). Основу содержательной характеристики каждой из этих стадий составляют три главных элемента: основания и условия выполнения каждой стадии; субъекты и участники проведения данной стадии; конкретное содержание, указывающее, что должно быть выполнено на данной стадии, из каких решений и действий она складывается.

Дисциплинарное производство

Дисциплинарное производство – урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность субъектов дисциплинарной власти по привлечению лиц, совершивших дисциплинарные правонарушения, к дисциплинарной ответственности.

Особенности дисциплинарного производства заключаются в следующем:

- элемент структуры административного процесса – вид административно-юрисдикционного производства;
- имеет свою нормативно-правовую базу. В настоящее время отсутствует единый нормативный правовой акт, который регулировал бы процесс привлечения к дисциплинарной ответственности. Базовым актом выступает Трудовой кодекс РФ¹, где в гл. 30 изложены нормы, устанавливающие порядок привлечения к дисциплинарной ответственности;
- осуществляется в связи с совершением дисциплинарного правонарушения (проступка);
- является процессуальной формой реализации дисциплинарной ответственности;
- отличается оперативностью, экономичностью, сокращенными сроками производства;
- результаты производства, как промежуточные, так и итоговые, отражаются в соответствующих правовых актах.

Дисциплинарное производство призвано разрешить следующие задачи:

¹ Трудовой кодекс Рос. Федерации от 30.12.2001: в ред. от 31.12.2014 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 3.

- всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела о дисциплинарных правонарушениях;
- разрешение дела о дисциплинарном правонарушении в точном соответствии с законом;
- обеспечение исполненного по делу о дисциплинарном правонарушении решения (приказа);
- выяснение, локализация и устранение причин и условий совершения дисциплинарного правонарушения.

Достижение целей дисциплинарного производства во многом обусловлено соответствующими принципами: законности, объективности, гласности, быстроты (оперативности), процессуального равенства, экономичности; сочетания единоначалия и коллегиальности при принятии решений по дисциплинарному делу, ответственности органов государственного управления и их должностных лиц за ненадлежащее ведение дисциплинарного производства.

Дисциплинарное производство включает следующие стадии:

- возбуждение дисциплинарного производства и проведение служебной проверки;
- рассмотрение дела о дисциплинарном правонарушении;
- пересмотр решения по делу о дисциплинарном правонарушении;
- исполнение решения по делу о дисциплинарном правонарушении.

Таким образом, административный процесс имеет сложную структуру, включающую в себя отдельные виды административных производств. Каждое административное производство представляет собой систему норм, регламентирующих порядок рассмотрения и разрешения тех или иных однородных групп управленческих дел.

Заключение

В результате проведенного анализа понятия и содержания административного процесса необходимо сделать вывод, заключающийся в следующем:

1. Административный процесс невозможно конструировать по образцу и подобию с гражданским или уголовным процессами так как административный процесс сам по себе сложное правовое образование, поскольку он охватывающее многочисленные сферы государственного управления и различные категории административных дел.

2. Структура административного процесса – это совокупность административных производств.

3. Критерием деления административного процесса на отдельные виды производств служит характер индивидуально-конкретных управленческих дел, отражающий их наиболее существенные свойства и особенности.

4. Административное производство представляет собой систему норм, регламентирующих порядок рассмотрения и разрешения тех или иных однородных групп управленческих дел.

5. Классификация административных производств в соответствии с указанным критерием выглядит следующим образом:

- производство по принятию нормативных правовых актов в сфере государственного управления;

- производство по обращениям граждан в сфере государственного управления;

- регистрационное производство;

- лицензионное производство;

- дисциплинарное производство;

- исполнительное производство;

- производство по делам об административных правонарушениях.

6. Несмотря на имеющиеся различия, указанные виды административных производств объединяются в структуре административного процесса в соответствии со следующими факторами:

- реализуются в сфере государственного управления;

- осуществляются преимущественно органами исполнительной власти;

- регламентируются преимущественно административно-процессуальными нормами.

Учебное пособие

Авторы:
кандидат юридических наук
Степанюк Вера Витальевна
кандидат педагогических наук
Сидорова Маргарита Владимировна

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРОИЗВОДСТВО: ПОНЯТИЕ, ВИДЫ

Свидетельство о государственной аккредитации
Рег. № 0814 от 15.10.13 г.
Подписано в печать _____ г. Формат 60x90¹/₁₆.
Усл. печ. л. - _____. Тираж _____. Заказ № _____.

Орловский юридический институт МВД России имени В. В. Лукьянова.
302027, Орел, Игнатова, 2.