

ЧЕКАЛИНА ОЛЕСЯ ВИКТОРОВНА

АДМИНИСТРАТИВНО – ЮРИСДИКЦИОННЫЙ ПРОЦЕСС

**12.00.14 – административное право, финансовое право,
информационное право**

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Москва – 2003



Работа выполнена на кафедре административного права Московской государственной юридической академии

Научные руководители: доктор юридических наук,
профессор Козлов Юрий Маркович
доктор юридических наук,
профессор **Попов Лев Леонидович**

Официальные оппоненты: доктор юридических наук,
профессор **Шергин Анатолий Павлович**
кандидат юридических наук
доцент **Салнцева Надежда Георгиевна**

Ведущая организация Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России

Защита состоится 24 декабря 2003 года в 12.00 на заседании диссертационного совета Д 212.123.02 при Московской государственной юридической академии по адресу: 123995, г. Москва, ул. Садовая Кудринская, д.9.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московской государственной юридической академии.

Автореферат разослан 21 ноября 2003 года.

Ученый секретарь диссертационного совета,
доктор юридических наук,
профессор



Н.А. Михалева

2003-А
19978

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

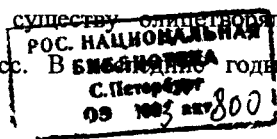
Актуальность темы исследования.

Органы исполнительной власти, а также иные предусмотренные законодательством субъекты административной юрисдикции призваны разрешать широкий круг весьма различающихся по содержанию индивидуально - конкретных дел, включая борьбу с административными и иными правонарушениями, защиту прав и свобод, законных интересов субъектов административного права путем осуществления административно-юрисдикционной деятельности.

Очевидно, что эффективное решение упомянутых задач непосредственным образом влияет на состояние законности и правопорядка в стране. В свою очередь, не вызывает сомнений, что результативность процессуальной деятельности субъектов административной юрисдикции в значительной степени зависит от качества нормативно-правового материала, регулирующего их административно-юрисдикционную деятельность. К сожалению, нормативно-правовые акты, регламентирующие административно-юрисдикционный процесс, страдают значительными недостатками и пробелами. Ситуация усугубляется возможностью широкого использования свободного усмотрения субъектами административной юрисдикции, с одной стороны, и необходимостью реального обеспечения прав и законных интересов граждан и юридических лиц, с другой.

Думается, что это не случайно, ибо до настоящего времени нормативные правовые акты, в той или иной мере регламентирующие административно-юрисдикционный процесс, разрабатывались без единого концептуального подхода к его содержанию.

Многие годы административно-юрисдикционная деятельность отождествлялась с производством по делам об административных правонарушениях. И КоАП РСФСР по существу олицетворяет собой административно-юрисдикционный процесс. В настоящее время объем

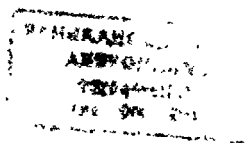


административно-юрисдикционных дел резко вырос в судах общей юрисдикции и арбитражных судах, где они рассматриваются по правилам Арбитражного процессуального кодекса РФ и Гражданского процессуального кодекса РФ. Признание и существование административной юстиции стало общепринятым.

Указанные обстоятельства требуют принципиально новых подходов к определению сущности административной юрисдикции, учитывающих как наследие советской науки административного права, так и новые взгляды на институт административной юрисдикции, и свидетельствуют об актуальности проведения теоретической разработки и более детального рассмотрения основных юридических категорий административно-юрисдикционного процесса.

Исследование теоретических и практических аспектов административно-юрисдикционной деятельности напрямую связано с необходимостью реформирования и совершенствования этого института административного права с целью обеспечения надлежащего правового регулирования деятельности исполнительных и судебных органов на практике, а также создания системы административно-процессуального законодательства, с одной стороны, направленного на обеспечение баланса публичных и частных интересов, а с другой стороны, на эффективную защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц.

В настоящее время необходимость научной разработки проблем административно-юрисдикционного процесса обусловлена также кардинальными изменениями в российской правовой системе. Это связано, прежде всего, с введением в действие Кодекса РФ об административных правонарушениях, который делает существенный шаг в регулировании административно-процессуальных отношений по сравнению с ранее действовавшим КоАП РСФСР, но вместе с тем и ставит новые задачи по устранению нерешенных процессуальных проблем.



Также вступили в действие Гражданский процессуальный кодекс РФ и Арбитражный процессуальный кодекс РФ, регламентирующие порядок производства по делам, возникающим из публичных правоотношений.

Исходя из этого, исследование проблем административно-юрисдикционного процесса, а также современного состояния процессуальных правовых норм, объединяемых данным институтом, определение основных направлений совершенствования юрисдикционной защиты интересов граждан и юридических лиц представляется вполне своевременным.

Состояние научной разработанности темы. Концепция административной юрисдикции, разработанная в 60-80 годах, не отражает в полной мере объективные закономерности современного состояния этой проблемы. Кроме этого, большинство исследований, посвященных анализу проблем административной юрисдикции проведены до обновления административного законодательства, до вступления в действие Кодекса РФ об административных правонарушениях, и не затрагивают проблем административно-юрисдикционной деятельности в свете новых условий, что, безусловно, требует иных подходов к ее содержанию и правовой регламентации, которые в теоретическом и практическом плане решаются в данной работе.

Отдельные вопросы административно-юрисдикционного процесса нашли свое отражение в ряде научных исследований. В основном в них главное внимание уделялось различным аспектам (видам) административно-юрисдикционной деятельности, что обусловлено неоднородностью административно - юрисдикционной деятельности.

Поэтому ряд принципиальных вопросов, которые может разрешить лишь комплексное исследование процессуальных аспектов административной юрисдикции, до сих пор остается вне сферы научного анализа.

Кроме того, изменения базового административного и иного процессуального законодательства требуют принципиально нового подхода к

исследованию процессуальных проблем в этой сфере, основанного на глубоком теоретическом анализе.

Предметом исследования являются теоретические и практические аспекты административно-юрисдикционной деятельности; научный анализ проблем административно-юрисдикционного процесса.

Объектом исследования является система общественных отношений, складывающаяся в процессе осуществления органами исполнительной власти (их должностными лицами), а также судебными органами административно-юрисдикционной функции.

Целью диссертационного исследования является научное осмысление административно-юрисдикционного процесса, выявление процессуальных проблем административной юрисдикции и поиск путей совершенствования правового регулирования административно-юрисдикционной деятельности.

Для достижения этой цели поставлены следующие **задачи**:

- дать классификацию теоретических подходов к понятию «административная юрисдикция»; сформулировать понятие и признаки административной юрисдикции;
- определить соотношение понятия «административная юрисдикция» с понятием «административно-юрисдикционный процесс»;
- определить систему субъектов административной юрисдикции;
- провести анализ сложившихся концепций административного процесса с целью определения места административно-юрисдикционного процесса в системе административно-процессуальной деятельности;
- провести углубленный анализ понятия административного производства, определить его соотношение с административным процессом;
- исследовать некоторые теоретические аспекты процессуальной формы административной юрисдикции; определить значимость процессуальной формы для административно-юрисдикционного процесса; сформулировать понятие административно-юрисдикционной процессуальной формы; выявить особенности процессуальной формы в сфере административно-

юрисдикционной деятельности; определить детерминанты административно-юрисдикционной процессуальной формы и ее элементы;

- определить систему принципов административно-юрисдикционного процесса;
- определить структуру административно-юрисдикционного процесса; установить критерии классификации административно – юрисдикционных производств; рассмотреть материальные и процессуальные основы административно-юрисдикционных производств;
- на основе анализа процессуальной основы административно-юрисдикционных производств оценить степень их соответствия потребностям эффективного правоприменения;
- в рамках рассмотрения производства по административно-правовым спорам исследовать некоторые теоретические основы понятия «административно-правовой спор»; сформулировать определение административно-правового спора;
- определить стадии административно-юрисдикционного процесса и адекватность их закрепления в действующем законодательстве;
- выявить недостатки правового регулирования административно-юрисдикционной деятельности и определить основные направления совершенствования административно-юрисдикционного процесса.

Методологической основой диссертационного исследования являются общенаучные методы: формально-логический, сравнительно-правовой, системный и метод классификации.

Нормативную базу исследования составили Конституция РФ, федеральные конституционные и федеральные законы РФ, законы субъектов РФ, подзаконные нормативные акты.

Теоретическую основу исследования составляют труды ученых, внесших существенный вклад в разработку отдельных проблем административного процесса: Ю.С. Адушкина, Д.Н. Бахраха, К.С. Бельского, И.А. Галагана, А.А. Демина, Е.В. Додина, О.К. Застрожной, А.Б. Зеленцова, Л.В. Коваля, Ю.М. Козлова, С.И. Котюргина, В.А. Лория, А.Е. Лунева, М.Я.

Масленникова, И.В. Пановой, Л.Л. Попова, Н.Г. Салищевой, В.В. Скитовича, В.Д. Сорокина, Ю.Н. Старилова, С.С. Студеникина, М.С. Студеникиной, Ю.А. Тихомирова, Ф.Д. Финочко, Н.Ю. Хаманевой, Д.М., А.П. Шергина, А.Ю. Якимова и других.

Общетеоретической основой исследования послужили работы С.С. Алексеева, В.М. Горшенева, И.Я. Дюрягина, П.Е. Недбайло, В.Н. Протасова, Л.С. Явича и других.

Кроме того, широко использовалась научная и учебная литература по гражданскому и уголовному процессу, в частности, работы А.Т. Бонпера, М.А. Вкута, И.М. Зайцева, А.Ф. Козлова, А.Ф. Клеймана, С.В. Курылева, А.К. Сергун, М.С. Строговича, М.С. Шакарян, Д.М. Чечота и других.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в комплексном рассмотрении основных вопросов административно-юрисдикционного процесса на основе сложившихся в науке теоретических представлений и положений действующего законодательства в этой области.

В работе сформулированы следующие **основные положения и выводы, выносимые на защиту:**

1. Понятие и признаки административной юрисдикции; ее соотношение с понятием «административно-юрисдикционный процесс»;
2. Обоснование необходимости выделения трех основных форм административно-правового конфликта: административное правонарушение; административно-правовой спор; дисциплинарный проступок;
3. Понятие субъекта и система субъектов административной юрисдикции;
4. Понятие и признаки административно-юрисдикционной формы; элементы административно-юрисдикционной формы: административно-юрисдикционные производства и стадии административно-юрисдикционного процесса;
5. Система принципов административно-юрисдикционного процесса;
6. Виды административно-юрисдикционных производств в структуре административно-юрисдикционного процесса:
 - производство по делам об административных правонарушениях;

- производство по административно-правовым спорам;
- дисциплинарное производство;

7. Понятие административно-правового спора;

8. Система стадий административно-юрисдикционного процесса:

- а) возбуждение административного дела;
- б) рассмотрение дела и вынесение решения (постановления);
- в) пересмотр решения (постановления);
- г) исполнение решения (постановления).

Теоретическое и практическое значение диссертации.

Разработанные автором концептуальные положения обобщают, развивают и дополняют научные знания об основных административно-процессуальных категориях и могут быть использованы в процессе дальнейшего исследования материальных и процессуальных аспектов административной юрисдикции.

Практические выводы, содержащиеся в диссертации, могут быть реализованы при разработке и совершенствовании административно-процессуального законодательства, а также в правоприменительной практике субъектов административной юрисдикции.

Материалы диссертационного исследования могут быть полезны для преподавания курсов «Административное право» и «Административная юрисдикция», для подготовки учебных и учебно-методических пособий по соответствующим дисциплинам.

Апробация и реализация результатов исследования. Диссертация подготовлена на кафедре административного права Московской государственной юридической академии (МГЮА). Основные выводы и положения диссертации нашли отражение в опубликованных работах автора. По данной проблематике диссертант выступала на научно-практических конференциях.

Основные положения диссертации использованы в учебном процессе Московской государственной юридической академии по курсам «Административное право» и «Административная юрисдикция».

Структура диссертации. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих восемь параграфов, заключения и библиографии.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы; определяются цель и задачи исследования; предмет и объект исследования; его методологическая, нормативная и теоретическая основы; раскрывается научная новизна работы; формулируются основные положения, выносимые на защиту; отмечается теоретическая и практическая значимость исследования; содержится информация об апробации полученных результатов.

Первая глава диссертации «Сущность административной юрисдикции» состоит из трех параграфов.

Первый параграф «Понятие административной юрисдикции» посвящен систематизированному научному осмыслению понятия «административная юрисдикция».

В целях наиболее глубокого понимания административной юрисдикции особое внимание было уделено анализу юридической категории «юрисдикция» и выявлению его признаков.

В качестве обязательных признаков юрисдикции указываются:

- наличие правового конфликта. Правовой конфликт получает свое юридическое оформление в юридическом деле. В диссертации отмечается, что включение в состав признаков административной юрисдикции «юридического дела» не имеет значения для выявления ее специфики, поскольку к юридическим делам относятся не только дела в связи со спором о праве или правонарушении, но и возникающие в процессе оперативно-исполнительного правоприменения;
- в результате юрисдикционной деятельности правовой конфликт разрешается по существу;
- разрешение конфликта специально уполномоченным органом – субъектом юрисдикции;
- наличие процессуальной формы;

- издание юрисдикционного акта.

Все указанные признаки присущи также и административной юрисдикции, поскольку последняя является одним из видов юрисдикции. Вместе с тем, административная юрисдикция - самостоятельный вид юрисдикции, обладающий определенной спецификой.

Особенности административной юрисдикции выявлены автором в ходе анализа различных концепций административной юрисдикции. Неоднозначный подход ученых к пониманию административной юрисдикции потребовал использования определенных критериев классификации теоретических подходов к данной юридической категории. Такими критериями выступили, с одной стороны, субъектный состав административной юрисдикции, а с другой – ее предметная характеристика.

Использование субъектного критерия позволило выделить два основных подхода в теоретических интерпретациях административной юрисдикции, которые условно обозначены как «управленческий» (узкий) подход и «многосубъектный» (широкий) подход. Управленческий подход сводит административную юрисдикцию только к деятельности органов исполнительной власти, осуществляемую во внесудебном порядке. Таким образом, в рамках данного подхода отрицается возможность судебной формы административной юрисдикции. Смысл широкой концепции административной юрисдикции в рамках субъектного подхода состоит в необходимости признания деятельности судов по рассмотрению административно-правовых конфликтов как административно-юрисдикционной.

Автором подчеркивается, что в настоящее время, ввиду отсутствия в России специальных административных судов, а также с учетом действующего законодательства, более правильной представляется точка зрения, согласно которой в качестве субъекта административной юрисдикции следует признавать не только органы исполнительной власти (должностные лица), но и органы судебной власти.

В научной литературе имеются определенные различия в подходе и к предмету административной юрисдикции. В доктрине административного права, по сути дела, сложились две концепции административной юрисдикции: в одних случаях предмет административной юрисдикции сводится к административным правонарушениям, в других – к административно-правовым спорам. Более того, нередко четкого различия между этими понятиями не проводится.

С целью преодоления разногласий, имеющих место при подходе к предмету административной юрисдикции, а также, учитывая признаки юрисдикции, автор приходит к выводу о том, что предметом рассмотрения и разрешения в рамках административной юрисдикции является административно-правовой конфликт, который может выступать в трех правовых формах: 1) административное правонарушение; 2) административно-правовой спор; 3) дисциплинарный проступок.

Основываясь на приведенных выше теоретических посылах, диссертант определяет административную юрисдикцию как процессуальную деятельность компетентных органов (субъектов административной юрисдикции), осуществляемую в установленном порядке (судебном или внесудебном) с целью рассмотрения и разрешения административно-правового конфликта, который может выступать в трех правовых формах: 1) административно-правовой спор; 2) административное правонарушение; 3) дисциплинарный проступок.

Юридическое оформление административно-правовой конфликт получает в административном деле. А с учетом того, что административное дело отражает не только юрисдикционное правоприменение в связи с административно-правовым конфликтом, но и касается вопросов оперативно-исполнительного правоприменения, рассматриваемый нами вид административных дел может быть обозначен как «административно-юрисдикционные дела».

Автор подчеркивает необходимость разграничения понятий «административная юрисдикция» и «административно-юрисдикционный

процесс». Отмечено, что содержание административно-юрисдикционного процесса включает не только совершение определенных действий субъектами административной юрисдикции, но и предполагает совершение иными участниками процесса определенных процессуальных действий, которые обеспечивают реализацию их прав и обязанностей.

Учитывая сказанное, административно-юрисдикционный процесс обозначен как деятельность уполномоченных органов (субъектов административной юрисдикции), а также иных участников процесса (участвующих в деле лиц и лиц, содействующих процессу), осуществляемая с целью рассмотрения и разрешения административно-правовых конфликтов.

Во втором параграфе «Субъекты административной юрисдикции» указывается, что главным и обязательным участником административно-юрисдикционного процесса является субъект административной юрисдикции - предусмотренный нормами административного права орган (должностное лицо), уполномоченный рассматривать и разрешать административно-правовые конфликты.

Учитывая множественность и неоднородность субъектов административной юрисдикции, возникает необходимость их рассмотрения с позиции системного подхода, что, в свою очередь, приводит автора к выводу о том, что эта система включает в себя три основные группы субъектов административной юрисдикции:

- 1) должностные лица органов исполнительной власти;
- 2) квазисудебные органы;
- 3) судебные органы.

В работе отмечается, что практически даже в тех случаях, когда полномочия по рассмотрению административных дел закрепляются за соответствующими органами исполнительной власти, эти полномочия реализуются должностными лицами, действующими от имени этих органов. Именно поэтому первая группа субъектов административной юрисдикции обозначена как «должностные лица органов исполнительной власти». Квазисудебные органы представлены на федеральном уровне комиссиями по

делам несовершеннолетних и защите их прав. Ч. 2 ст. 22.1 КоАП РФ предусматривает возможность рассмотрения дел об административных правонарушениях административными комиссиями, иными коллегиальными органами в соответствии с законами субъектов РФ.

Автором подчеркивается особое, приоритетное место в системе юрисдикционных органов суда. В работе отмечено, что действующее законодательство диктует нам необходимость признания органов судебной власти в качестве субъектов административной юрисдикции.

Единство осуществляемой функции позволяет объединить указанных субъектов в одну систему, что не исключает отличий между ними. По своему месту в системе административной юрисдикции, по правовому положению, по объему и характеру полномочий эти органы имеют значительные отличия.

Третий параграф «Административная юрисдикция в системе административно-процессуальной деятельности» посвящен анализу основных концепций административного процесса с целью определения места административно-юрисдикционного процесса в системе административно-процессуальной деятельности и обоснования необходимости использования термина «административно-юрисдикционный процесс» в контексте его соотношения с «административным процессом».

Оценивая изложенные подходы к пониманию административного процесса, автор признает право на существование каждого из них. Однако диссертант признает наиболее обоснованной точку зрения Ю.М. Козлова, который предлагает рассматривать административно-процессуальную деятельность в двух аспектах. Иначе говоря, основу для формирования понятия административного процесса как в широком (правоприменительном), так и в узком или собственном смысле (правоохранительном), составляет административно-процессуальная деятельность: а) административно-юрисдикционная и б) административно-процедурная.

Подобный подход имеет наибольшую концептуальную значимость и позволяет не только разграничить такие разноплановые виды процессуальной деятельности как процедурная и юрисдикционная, но и увидеть содержательную сторону указанных двух видов административно-процессуальной деятельности, а также четко обозначить место административно-юрисдикционной деятельности в структуре административного процесса в широком смысле. Именно поэтому, в целях избежания путаницы в терминологическом аппарате, в связи с наличием разнообразных концепций административного процесса, целесообразно обозначать административно-процессуальную деятельность юрисдикционного содержания термином «административно-юрисдикционный процесс», а не «административный процесс».

Затем автор рассматривает ряд вопросов, связанных с понятием «административное производство» и определением его взаимосвязи с административным процессом.

Рассмотрев существующие по этому вопросу мнения в научной литературе, сделан вывод о том, что административный процесс, равно как и административно-юрисдикционный процесс, может существовать в форме того или иного административного производства (административно-юрисдикционного производства), являясь при этом понятием общим по отношению к «производству», что позволяет говорить об административном производстве как структурном элементе административного процесса, а совокупность административных производств рассматривать как структуру административного процесса.

Под административным производством (административно-юрисдикционным производством) следует понимать урегулированный системой административно-процессуальных норм порядок, обеспечивающий законное и объективное рассмотрение и разрешение индивидуальных административных дел, объединенных общностью предмета.

Вторая глава «Процессуальная форма административной юрисдикции» состоит из пяти параграфов.

В первом параграфе «Понятие административно-юрисдикционной процессуальной формы» проведен анализ имеющихся точек зрения как специалистов в области гражданского и уголовного процессов, так и ученых-административистов, который показал неоднозначность взглядов на категорию «процессуальная форма», но, вместе с тем, позволил автору сделать вывод, что административно-юрисдикционная процессуальная форма представляет собой установленный законом процессуальный порядок, регламент деятельности по рассмотрению и разрешению административно-правовых конфликтов.

Административно-юрисдикционная форма является самостоятельным правовым явлением и занимает особое место в системе процессуальных форм. Процессуальная форма характерна не только для правосудия, но также характерна для всех видов юрисдикционной деятельности. Административно-юрисдикционный процесс возникает при наличии административно-правового конфликта, что является существенным фактором, обуславливающим существование самостоятельной процессуальной формы в сфере административной юрисдикции.

Разнообразие форм административно-правового конфликта дает основания говорить и о некоторой специфичности проявления административно-юрисдикционной процессуальной формы - последняя имеет свои особенности применительно к конкретным категориям административно-юрисдикционных дел.

В качестве основных признаков, характеризующих административно-юрисдикционную процессуальную форму, автором указываются следующие положения:

- административно-юрисдикционная процессуальная форма регулирует весь ход и условия рассмотрения дела, начиная от его возбуждения и заканчивая его исполнением;

- законодательством решается вопрос о составе участников, последовательности, основаниях и пределах их действий на каждой стадии

процесса. При этом административно-юрисдикционная форма существует как реальность, поскольку налицо ее законодательное установление.

У административной процессуальной формы, как и у иных процессуальных форм, есть свои детерминанты. Административно-юрисдикционная процессуальная форма предопределена административно-правовым конфликтом (как гражданский процесс - спором о праве, а уголовный процесс - преступлением), целями административной юрисдикции и принципиальными основами административной юрисдикции.

Автором указывается на необходимость выделения наряду с процессуальной формой деятельности процессуальной формы документов, содержание которой регламентирует состав и последовательность расположения частей и реквизитов процессуальных актов.

Структурными элементами административно-юрисдикционной процессуальной формы являются административно-юрисдикционные производства и стадии административно-юрисдикционного процесса.

Прежде чем переходить к анализу структурных элементов административно-юрисдикционной процессуальной формы автор рассматривает вопрос о принципах административно-юрисдикционного процесса, так как последние оказывают существенное влияние на административно-юрисдикционную процессуальную форму.

Во втором параграфе «Принципы административно-юрисдикционного процесса» диссертант приходит к выводу, что принципами административно-юрисдикционного процесса являются воплощенные в нормах права основные, исходные положения процессуальной системы, отражающие ее качественные особенности, определяющие ход и назначение процесса.

С этой точки зрения, а также с учетом действующего законодательства обосновывается следующая система принципов административно – юрисдикционного процесса: законность, объективная (материальная) истина, презумпция невиновности, состязательность, процессуальное равенство сторон, ведение производства на государственном языке, гласность.

В работе указывается на наличие определенных особенностей проявления и законодательного закрепления того или иного принципа, поскольку административно - юрисдикционный процесс реализуется в рамках нескольких видов производств, отличающихся друг от друга тем или иным своеобразием, конкретным назначением и т.п. и, соответственно, имеющих разную степень нормативной регламентации. Таким образом, в административно-юрисдикционном процессе некоторые из принципов находят свое специфическое преломление, а иногда не действуют в полной мере.

Особое внимание автором уделяется принципу состязательности. Отмечается, что, несмотря на то, что принцип состязательности имеет существенное значение для установления истины по делу, в большинстве случаев ученые ограничиваются лишь констатацией наличия принципа состязательности в административно-юрисдикционном процессе, не раскрывая его содержания.

Состязательность определяется как право и обязанность участников процесса при содействии юрисдикционного органа представлять доказательства и участвовать в их исследовании. Помимо этого, принцип состязательности обеспечивается комплексом иных прав, позволяющих отстаивать свою юридическую позицию в ходе административно-юрисдикционного процесса.

По мнению автора, существует необходимость совершенствования административно-процессуального законодательства с целью усиления состязательного начала при разрешении административно-правовых конфликтов. При этом в административно-юрисдикционном процессе принцип состязательности должен найти свое специфическое преломление с учетом того, что предметом административной юрисдикции выступает административно-правовой конфликт, одной из сторон которого выступает орган (должностное лицо), наделенный государственно-властными полномочиями. Поэтому, учитывая фактическое неравенство сторон, необходимо подчеркнуть необходимость закрепления инквизиционных

начал, поскольку орган публичной администрации (должностное лицо), обладая властными полномочиями, имеет несомненные преимущества перед гражданином (юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем).

Отмечается, что КоАП РФ не содержит положения о том, что рассмотрение и разрешение дел об административных правонарушениях осуществляется на основе состязательности, что, безусловно, следует расценить как пробел. И все же нельзя не учитывать того, что КоАП РФ предоставляет лицам, участвующим в деле значительный комплекс прав для отстаивания своей позиции при рассмотрении и разрешении административного дела, что позволяет говорить о наличии состязательного начала в административно-юрисдикционном процессе.

В третьем параграфе «Виды административно-юрисдикционных производств» исследуется вопрос их классификации. По мнению автора, наиболее оптимальным критерием классификации административно-юрисдикционных производств является характер индивидуально-конкретных дел, который в полной мере согласуется с предметной характеристикой административной юрисдикции. Руководствуясь данным критерием и учитывая формы административно-правового конфликта, автор выделяет следующие виды административно-юрисдикционных производств в структуре административно-юрисдикционного процесса:

- 1) производство по делам об административных правонарушениях;
- 2) производство по административно-правовым спорам;
- 3) дисциплинарное производство.

Далее исследуется материально-процессуальная основа административно-юрисдикционных производств.

При рассмотрении процессуальной основы производства по делам об административных правонарушениях акцентировано внимание на необходимости подчинения порядка производства по делам о налоговых правонарушениях, а также производства по делам об административных правонарушениях, рассматриваемых арбитражными судами, общим процессуальным нормам КоАП РФ.

В ходе анализа действующего законодательства РФ, регламентирующего процессуальные и материальные аспекты дисциплинарного производства отмечена необходимость существенной проработки и закрепления в действующем законодательстве как его материальной основы (предмета) – дисциплинарного проступка, так и совершенствования процессуальной основы, которая на сегодняшний день не может быть признана удовлетворительной.

При рассмотрении производства по административно-правовым спорам особое внимание уделено материальной основе данного вида производства. В результате анализа различных концепций спора о праве, автор приходит к выводу, что административно-правовой спор представляет собой разногласия сторон об административных правах и обязанностях, переданные на разрешения юрисдикционного органа в порядке, установленном законодательством.

В ходе анализа процессуальной основы рассматриваемого вида производства отмечена необходимость систематизации и совершенствования правовых норм, регламентирующих производство по спорам, рассматриваемым в административном порядке.

Четвертый параграф «Административная юстиция в структуре административно-юрисдикционного процесса» посвящен рассмотрению вопроса о соотношении понятий «административная юстиция» и «административная юрисдикция». Диссертантом отмечено, что предметом административной юстиции является административно-правовой спор, поэтому в логическом плане административная юрисдикция выступает как родовое понятие по отношению к понятию «административная юстиция». Вместе с тем, производство по административно-правовым спорам, предметом которого является соответственно спор о праве административном, совпадая по предмету разбирательства с административной юстицией, не идентичны по своему субъектному составу. Административная юстиция характеризуется наличием специальных административных судов или квазисудебных органов, кроме этого, в

качестве юрисдикционных органов могут выступать и суды общей юрисдикции.

В результате рассмотрения основных концепций административной юстиции автор приходит к выводу о том, что административная юстиция как разновидность административной юрисдикции может осуществляться в той или иной стране посредством более или менее сложной системы юрисдикционных органов, однако, в любом случае, административная юстиция «может быть обеспечена деятельностью органа, пользующегося положением судебного, ведь по существу своему, она является «юстицией», правоговорением, а не управлением»¹.

В данном параграфе уделяется внимание проблеме организационного строения административной юстиции, анализируются основные подходы к формированию модели этого института в России. В целом автор полагает, что в современных условиях наиболее остро должен стоять вопрос о принятии Федерального конституционного закона «Об административных судах в РФ» и Кодекса административного судопроизводства РФ, что позволит, в свою очередь, не только снять целый ряд теоретических разногласий, но и будет способствовать формированию полнокровного института административной юстиции в России.

В пятом параграфе «Стадии административно-юрисдикционного процесса» рассматривается комплекс теоретических вопросов, связанных с понятием «стадия процесса». Автор приходит к выводу о необходимости рассмотрения двух блоков стадий административно-юрисдикционного процесса: стадий логической последовательности и стадий функционального назначения.

В диссертации дается краткая характеристика стадий логической последовательности, в числе которых указываются: 1) установление фактической основы дела; 2) установление юридической основы дела; 3) принятие решения по делу.

¹ Корф С.А. Административная юстиция в России. СПб., 1910. Т. 2. С. 461.

В результате анализа некоторых вопросов, связанных с теоретическим обоснованием стадий функционального назначения, а также, учитывая точки зрения ученых на количество и содержание стадий административно-юрисдикционного процесса, и действующее административное законодательство сделан вывод о необходимости выделения следующих стадий функционального назначения в рамках административно-юрисдикционного процесса:

- а) возбуждение административного дела;
- б) рассмотрение дела и вынесение решения (постановления);
- в) пересмотр решения (постановления);
- г) исполнение решения (постановления).

В рамках данного параграфа были рассмотрены некоторые теоретические и практические проблемы, связанные с такими стадиями административно-юрисдикционного процесса как возбуждение административного дела и рассмотрение дела и вынесения решения (постановления), анализ которых показал несовершенство и недостаточную процессуальную регламентацию процессуальной последовательности действий в рамках таких видов административно-юрисдикционных производств как производство по спорам, рассматриваемым в административном порядке и дисциплинарное производство. По результатам исследования был сделан вывод о необходимости и целесообразности издания нормативных актов, которые более детально урегулируют процессуальную последовательность действий при рассмотрении дисциплинарных дел и дел по спорам, рассматриваемым в административном порядке.

В заключении изложены основные выводы диссертационного исследования, сформулированы предложения по совершенствованию действующего законодательства.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. Чекалина О.В. Некоторые актуальные проблемы административной юрисдикции налоговых органов // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. – М.: Новая Правовая культура, 2003. – 0,3 п.л.

2. Чекалина О.В. Состязательное начало в административно-юрисдикционном процессе // Российская академия юридических наук. Научные труды (по результатам общероссийской научно-практической конференции «Юридическая наука и практика в России: итоги и перспективы развития», 19-20 декабря 2002г.). М.: Издательская группа «Юрист», 2003. – 0,7 п.л.

3. Чекалина О.В. Процессуальные права граждан в сфере административной юрисдикции. Тезисы выступления по результатам Лазаревских чтений «Административно-правовой статус граждан» // Государство и право. 2003. №10. – 0,3 п.л.

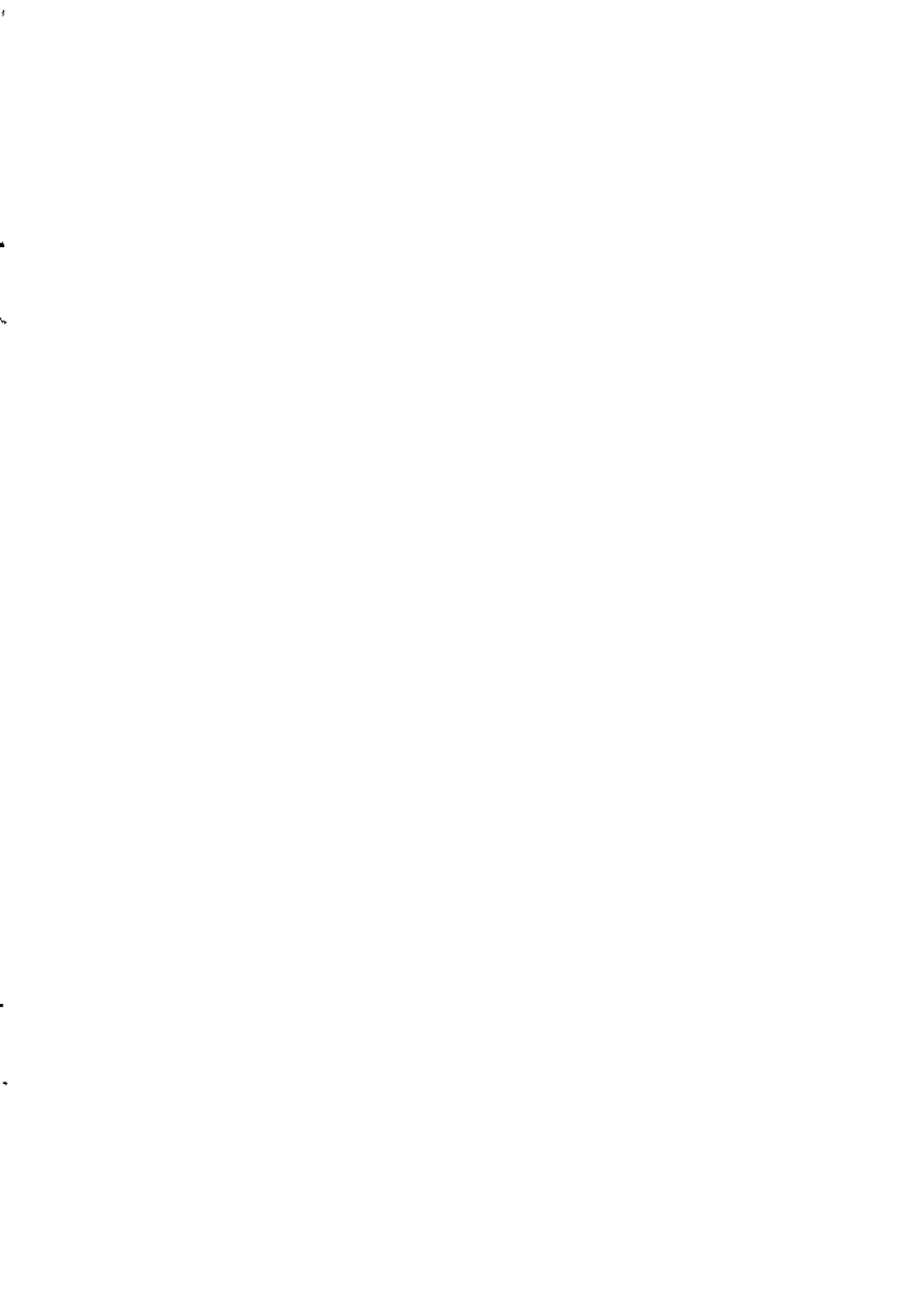
Отпечатано в ООО «Компания Спутник+»

ПД № 1-00007 от 25.09.2000 г.

Подписано в печать 14.11.2003

Тираж 150 экз. Усл. печ. л. 1,44

Печать авторефератов 730-47-74



1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

2003-A
19978

19978