

На правах рукописи

ДЕГТЯРЕВА ЕВГЕНИЯ АЛЕКСАНДРОВНА

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ

12 00 14 – административное право, финансовое право,
информационное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук



Ростов-на-Дону – 2007

Работа выполнена в Ростовском юридическом институте МВД России

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Позднышов Алексей Николаевич

Официальные оппоненты: заслуженный юрист РФ,
доктор юридических наук, профессор
Нечевин Дмитрий Константинович;
кандидат юридических наук
Сюсюкин Алексей Васильевич

Ведущая организация: Ростовский государственный экономический
университет (РИНХ)

Защита состоится 7 ноября 2007 года в 14 00 часов на заседании диссертационного совета Д 203 011 03 при Ростовском юридическом институте МВД России по адресу 344015, г Ростов-на-Дону, ул Маршала Еременко, 83, ауд 502

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Ростовского юридического института МВД России

Автореферат разослан 5 октября 2007 года

Ученый секретарь
диссертационного совета



О.В Айвазова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В качестве одной из целей административно-правовой реформы на современном этапе государственно-правовых преобразований определено повышение эффективности исполнительной власти. Важнейшим направлением достижения указанной цели является преодоление закрытости органов государственного управления, обеспечение прозрачности процесса подготовки и принятия управленческих решений, создание эффективного механизма контроля за их исполнением. Данные факторы лежат в плоскости процессуального обеспечения функционирования системы исполнительной власти, правовой механизм которого должен быть ориентирован на решение двуединой задачи: достижение требуемого управленческого результата и соблюдение прав и законных интересов граждан и юридических лиц. Процедура регламентация публичной власти обусловлена усилением социального аспекта в деятельности государства, ибо лишь благодаря прозрачным и простым процедурам можно защитить граждан от ведомственного произвола, снизить уровень коррупциогенности в государственном управлении. Эта идея постепенно обретает свое воплощение на официальном уровне. Необходимость совершенствования административных процедур была отмечена еще в Послании Президента России Федеральному Собранию РФ в 2003 г.¹, в 2006-2007 гг. было принято более шестидесяти административных регламентов федеральных органов исполнительной власти, с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях административная юрисдикция обрела отвечающую современным политико-правовым реалиям процессуальную форму.

Однако процессуальную составляющую административного права нельзя считать окончательно сформированной, сделанное в конце прошлого века замечание МС Студеникиной о том, что административное законодательство « весьма недавно встало на путь преодоления

¹ Российская газета 2003 17 мая

«процессуального нигилизма»² остается, к сожалению, актуальным и на сегодняшний день. Уровень современного нормативно-правового регулирования административных процедур в Российской Федерации в полной мере не соответствует стандартам правового государства. В настоящее время существует множество различных законодательных и подзаконных актов регулирующих различные виды административной деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц, зачастую эти акты противоречат друг другу и не выдерживают никакой критики с точки зрения беспроблемности процедуры, обеспечения гарантий прав граждан и организаций, антикоррупционной эффективности. Высказанная еще в середине 90-х годов прошлого века идея принятия Административно-процессуального кодекса РФ по-прежнему остается идеей, с 2001 года находится без движения в Государственной Думе Федерального собрания РФ проект Федерального закона «Об административных процедурах».

Одним из факторов, обуславливающих сложившуюся ситуацию, является неудовлетворительный уровень научного осмысления процессуальных вопросов государственного управления. В науке административного права нет ясного и четкого представления не только о содержании относительно нового понятия административной процедуры, но и административного процесса в целом. В результате - отсутствие научной концепции административно-процессуального права в целом, что не может не отражаться на состоянии законодательства и правоприменительной практики. В этих условиях чрезвычайно важной задачей представляется научное обеспечение «процессуализации» исполнительной власти, в основу которого должна быть положена современная теория административных процедур как неотъемлемого элемента государственного управления.

Степень разработанности темы исследования. Проблематика административных процедур и административного процесса в целом в настоящее время активно разрабатывается в науке административного права. В ходе продолжающейся уже полвека дискуссии об административном

² Студеникина М.С. К проекту Кодекса РФ об административных правонарушениях // Журнал российского права 1998 № 6

процессе был наработан богатейший материал, представленный в трудах Ю С Адушкина, Д Н Бахраха, К С Бельского, А А Демина, А Б Зеленцова, Ю М Козлова, Н М Конина, П И Кононова, И М Лазарева, Б М Лазарева, С Н Махиной, В И Новоселова, В В Полянского, Л Л Попова, В Н Протасова, Н Г Салищевой, В Д Сорокина, Ю Н Старилова, Э В Талапиной, Ю А Тихомирова, С Д Хазанова, Н.Ю Хаманевой, В А Юсупова, А Ю Якимова и др Вопросы использования административных процедур в отдельных сферах государственного управления рассматриваются такими учеными как О С Беркутова, А С Бондаренко, Э С Бочарова, М О Ефремов, И.Л Лазарев, Е Машаров, А В Новиков, В А Поникаров, А В Помазуев, Р С Тихий и др Вместе с тем, системных исследований, направленных на разработку общего учения об административных процедурах на сегодняшний день нет

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью диссертации является разработка правовой концепции административной процедуры как формы осуществления исполнительной власти и выработка предложений по ее легальному воплощению Достижение этой цели осуществляется путем решения следующих задач

- исследование понятия административной процедуры в ее системном соотношении с категорией административного процесса.

- обоснование системы принципов административных процедур как правовых идей, отражающих сущность и характерные черты данного правового явления,

- анализ административно-нормотворческих процедур как формы реализации исполнительной власти,

- анализ административных процедур индивидуального регулирования как формы реализации исполнительной власти,

- исследование стадий административно-юрисдикционных процедур как отдельных, относительно обособленных этапов юрисдикционной деятельности, направленных на достижение ближайшей процессуальной цели,

- исследование категории субъекта административно-процессуальных правоотношений как элемента процессуальной формы административно-

юрисдикционной процедуры,

- анализ административно-юрисдикционных актов, опосредующих реализацию публичной власти в процессе производства по делу об административном правонарушении как административно-юрисдикционной процедуры,

- формирование предложений по совершенствованию административного законодательства, направленных на совершенствование правовой регламентации административных процедур

Объект и предмет диссертационного исследования. Объектом диссертационного исследования является совокупность административно-правовых отношений, возникающих в сфере реализации исполнительной власти посредством административной процедуры. Предметом исследования является совокупность административно-правовых норм, регулирующих отношения, опосредуемые административной процедурой, а также тенденции и перспективы его развития в современных политико-правовых условиях

Методологической основой исследования является диалектический метод познания, использование которого обеспечивает восприятие правовых явлений в их развитии и взаимодействии, при выполнении исследования использовались общенаучные методы (анализ, синтез, абстрагирование, обобщение, индукция и дедукция, аналогия) и частнонаучные методы исследования в области правовых исследований (конкретно-социологический системное, историческое, грамматическое, логическое толкование)

Теоретическую базу диссертационного исследования составили работы таких представителей науки административного права как А П Алехин, Д Н Бахрах, К С Бельский, И А Галаган, А А Демян, В В Головкин, И И Евтихийев, М О Ефремов, М Д Загряцков, А П Зрелов, А А Кармолицкий, И Ш Килясханов, Ю М Козлов, П И Кононов, А П Корнев, С И Котюргин, Б М Лазарев, В А Лория, М Я Масленников, С Н Махина, И М Машаров, В А Мельников, А Ф Ноздрачев, И В Панова, Б В Россинский, Н Г Салищева, В Д Сорокин, Ю Н Стариков, М С Студеникина, А С Телегин, Ю А Тихомиров, Э В Талапина,

Н М Тищенко, Н Ю Хаманева, А П Шергин, А Ю Якимов, О М Якуба и др В работе также использованы труды ученых-юристов по общей теории права, уголовному процессу, гражданскому процессу, арбитражному процессу, таких как М Г Авдюков, С С Алексеев, В В Варфоломеев, М А Гурвич, А А Добровольский, Л Н Завадская, Б Д Завидов, М И Клеандров, С В Курылев, Н И Магузов, А В Малько, Г Л Осокина, Н Н Полянский, В Н Протасов, М К Треушников и др

Эмпирическую базу составили опубликованные материалы судебной и иной правоприменительной практики В качестве информационной базы исследования были использованы нормативно-правовые акты Российской Федерации, СССР, ряда зарубежных стран

Научная новизна работы состоит в теоретической разработке концептуальных положений административно-правовой процедуры как формы реализации исполнительной власти Помимо этого, научная новизна работы определяется как самой постановкой проблемы, так и подходом к ее исследованию с учетом недостаточной на сегодняшний день степени ее разработанности

В диссертации сформулирован ряд положений и выводов, выносимых на защиту.

1 В результате исследования соотношения понятий административного процесса и административной процедуры сформулировано понятие последней Административная процедура представляет собой содержание административно-процессуальной формы, выражая характер юридической деятельности субъектов по достижению нормативно предусмотренного результата, являясь элементом административно-процессуального режима, сущность административно-процессуальной формы заключается в детальной регламентации поведения субъектов процессуальных правоотношений, во-первых, с точки зрения содержания этого поведения, во-вторых, с точки зрения последовательности совершения юридически значимых действий, в-третьих, с точки зрения условий их совершения или несовершения

2. Разработана система правовых принципов административных процедур. В основу системы положен критерий объекта правового регулирования, что позволило дифференцировать принципы на два вида: организационные и функциональные. К организационным принципам относятся принцип компетенции, равенство всех лиц, участвующих в административном деле перед законом и перед органом, разрешающим дело, диспозитивности и публичности, рассмотрение административного дела на государственном языке РФ либо на языке республики в составе РФ, ответственность органа (должностного лица) и лиц, участвующих в деле за обоснованность и законность совершаемых в процессе действий и принимаемых решений. Функциональные принципы включают прозрачность, формальная истина, процессуальная экономия.

3. Процедура разработки нормативных актов федеральных органов исполнительной власти должна включать юридическую экспертизу в качестве обязательной общей стадии, экономическая и финансовая экспертизы должны быть закреплены в качестве обязательных специальных стадий. Обязательная финансовая экспертиза должна проводиться в отношении проектов нормативных актов, оказывающих влияние на доходы или расходы федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, обязательная экономическая экспертиза – в отношении проектов нормативных актов, регулирующих отношения субъектов предпринимательской деятельности или их отношения с государством, а также оказывающих влияние на макроэкономические показатели развития страны.

4. Опосредованный регистрацией нормативных актов федеральных органов исполнительной власти контроль в качестве объекта не включает соблюдение нормативно установленного порядка его принятия. Между тем, нормативный акт, принятый при несоблюдении порядка его разработки и принятия, не может считаться законным, поскольку этот порядок урегулирован нормативно. Действующие Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации предусматривают в этом случае возвращение

акта без государственной регистрации для устранения нарушений, что является алогичным, ибо процедура разработки и принятия уже принятого акта соблюдена быть не может. Нарушение процедуры должно влечь отказ в государственной регистрации нормативного акта и, как следствие, его отмену принявшим органом.

5 В связи с отсутствием в действующем законодательстве охранительных норм, предусматривающих ответственность за нарушение должностными лицами административных регламентов, предлагается ввести в КоАП РФ административную ответственность за неисполнение административных регламентов.

6 Институт исполнительного листа, предусмотренный арбитражным законодательством, для административно-юрисдикционного процесса является излишним элементом процессуального режима, статью 206 АПК РФ необходимо дополнить частью 6 следующего содержания:

«6 Обращение решения по делу об административной ответственности к исполнению возлагается на суд, вынесший решение.

В случае, если решение по делу об административном правонарушении не было обжаловано в установленный срок, оно направляется в орган, должностному лицу, уполномоченным приводить его в исполнение, в течение трех суток со дня его вступления в законную силу, а в случае рассмотрения жалобы – со дня поступления постановления по жалобе из суда, вынесшего постановление».

7 КоАП РФ не определяет правовых последствий пропуска срока составления протокола об административном правонарушении. На наш взгляд, протокол, составленный за пределами установленного срока, не является правомерным административно-юрисдикционным актом, последствия пропуска указанного срока должны быть дифференцированы в зависимости от выполняемой указанным административно-юрисдикционным актом процессуальной функции. Одной из выполняемых протоколом функций является возбуждение производства по делу, это означает, что дело об административном правонарушении в таких случаях возбуждено незаконно. Процессуальным последствием незаконного возбуждения

производства по делу должно являться прекращение производства по делу, что требует дополнения абзаца второй части 1 ст 29 9 КоАП пунктом 4 следующего содержания

«4) пропуск установленного настоящим Кодекса срока составления протокола об административном правонарушении, на основании которого возбуждено дело об административном правонарушении»

Кроме того, ст 205 АПК РФ должна быть дополнена частью 7 следующего содержания

«7 В случае, если протокол об административном правонарушении, на основании которого возбуждено дело об административном правонарушении, составлен по истечении установленных законом сроков, арбитражный суд прекращает производство по делу»

Протокол также выполняет функцию фиксации обстоятельств совершенного противоправного деяния, в случаях проведения административного расследования эта функция является единственной, ибо возбуждение производства по делу здесь осуществляется посредством иного процессуального акта – постановления. Естественно, что и в этих случаях протокол не может считаться законным, однако на правомерность возбуждения производства по делу это никак не влияет. Незаконность протокола в этом случае лишает его доказательственной силы, в основу административно-юрисдикционного акта, завершающего рассмотрение дела об административном правонарушении такой протокол положен быть не может. Для реализации этого положения необходимо дополнить ст 26 2 КоАП РФ частью 4 следующего содержания

«4 Не являются доказательствами данные, полученные на основании протокола, составленного с нарушением сроков административного расследования, предусмотренных ст 28 7 настоящего Кодекса»

8 В действующем законодательстве не имеет удовлетворительного решения вопрос о преюдициальности административно-юрисдикционных актов. Между тем, системный анализ процессуального законодательства позволяет обосновать наличие у них отдельных элементов преюдициальности, имеющееся «половинчатое» решение о

преюдициальности административно-юрисдикционных актов нельзя признавать обоснованным, отсутствие в КоАП общего правила о преюдициальном характере вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях порождает сомнения в их истинности и создает угрозу стабильности юрисдикционной системы в целом. Решение этой проблемы требует внесения изменений не только в КоАП РФ, но и другие процессуальные кодексы. В частности, необходимо дополнить ст. 31.2 КоАП РФ частью третьей следующего содержания:

«3. Обстоятельства, установленные вступившим в законную силу постановлением по ранее рассмотренному делу об административном правонарушении, обязательны для суда, органа, должностного лица, рассматривающего дело об административном правонарушении. Указанные обстоятельства не доказываются вновь и не подлежат оспариванию при рассмотрении другого дела, в котором участвуют те же лица».

Кроме того, необходимо дополнить ст. 61 ГПК РФ частью 5 следующего содержания:

«5. Вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении обязательно для суда, рассматривающего дело о гражданско-правовых последствиях действий лица, в отношении которого вынесено постановление, по вопросам, имели ли место эти действия и совершены ли они данным лицом».

Статью 69 АПК РФ необходимо дополнить частью 5 следующего содержания:

«5. Вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении обязательно для арбитражного суда по вопросам о том, имели ли место определенные действия и совершены ли они определенным лицом».

Обоснованность и достоверность научных положений, выдвигаемых в диссертации, обеспечены применением апробированных методов и методик научного исследования, соблюдением методологических требований теории государства и права, тщательным отбором эмпирического материала, обобщением практического опыта.

Теоретическое значение диссертационного исследования определяется комплексной разработкой научных основ и актуальных проблем регулирования отношений, возникающих в связи с осуществлением исполнительной власти посредством административных процедур. Изложенные в диссертации выводы и предложения могут быть использованы при дальнейшей разработке теории административно-процессуального права.

Практическая значимость исследования заключается в разработке достаточно конкретных рекомендаций, которые могут быть использованы в процессе совершенствования законодательства об административных процедурах, результаты исследования, наряду с использованием в научно-исследовательской и практической деятельности, могут найти свое применение в образовательных учреждениях юридического профиля в процессе преподавания курса административного права и специализированных учебных курсов.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертации докладывались на заседаниях кафедры административного права Ростовского юридического института МВД России, а также изложены в опубликованных работах автора. Материалы исследования используются в учебном процессе высших учебных заведений и в правоприменительной деятельности судебных органов.

Структура диссертации обусловлена задачами осуществляемого в рамках настоящей работы научного исследования. Диссертация включает в себя введение, три главы, состоящие из семи параграфов, заключение и библиографический список использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, степень ее научной разработанности, объект, предмет и цели диссертации, его методология, в краткой форме излагаются полученные в ходе исследования результаты и выносимые на защиту положения.

Первая глава диссертации «Понятие административной процедуры» состоит из двух параграфов

Первый параграф «Административная процедура в системе административного процесса».

В современных российских условиях необходим интегративный подход к категориям административного процесса и процедуры, который основан на сложившихся в теории права юридических конструкциях, отвечая современным политико-правовым реалиям взаимоотношения государства и личности. В принципиальном плане решение этой задачи лежит в плоскости построения единой модели административного процесса как процессуальной формы образующих его содержание процедур. Сущностной предпосылкой решения указанной задачи является рассмотрение административного процесса как единой формы реализации исполнительной власти, опосредующей применение административно-правовых норм при осуществлении как организационно-регулятивной, так и охранительной функций. Административно-процессуальная форма является разновидностью правовой формы государственной деятельности, ее ценность состоит в том, что она создает детально урегулированный, устойчивый, юридически определенный, строго обязательный, стабильный правовой порядок административной деятельности, отвечающий назначению административного права и его принципам, неукоснительное соблюдение процессуального порядка является неременным условием законности действий органов исполнительной власти. Сущность административно-процессуальной формы заключается в детальной регламентации поведения субъектов процессуальных правоотношений, во-первых, с точки зрения содержания этого поведения, во-вторых, с точки зрения последовательности совершения юридически значимых действий, в-третьих, с точки зрения условий их совершения или несоблюдения. Содержанием административно-процессуальной формы является административная процедура, отражающая характер юридической деятельности субъектов по достижению нормативно предусмотренного результата, являясь, таким образом, одним из элементов административно-процессуального режима. Данный элемент образует

непосредственное содержание административной деятельности, в силу чего административные процедуры могут быть дифференцированы на два вида

а) административные процедуры, опосредующие реализацию организационно-регулятивной функции исполнительной власти (административно-регулятивные процедуры) В зависимости от правового способа реализации указанной функции данный вид процедур в свою очередь, может быть дифференцирован на нормотворческие административные процедуры, посредством которых осуществляется подзаконное нормативное регулирование общественных отношений органами исполнительной власти, и административные процедуры индивидуального регулирования, опосредующие издание органами управления распорядительных правовых актов и совершения властно-распорядительных действий в отношении индивидуально-определенных субъектов (физических и юридических лиц), направленных на установление, изменение или прекращение их прав и обязанностей

б) административные процедуры, опосредующие реализацию охранительной функции исполнительной власти (административно-юрисдикционные процедуры)

Второй параграф **«Принципы административных процедур»** Принципы административного процесса представляют собой обусловленные социально-экономическими и политическими устоями российского государства и общества, закрепленные непосредственно в нормах административного права или вытекающие из его содержания правовые идеи (основные, руководящие начала), отражающие его сущность и характерные черты Выявлены два способа нормативной фиксации (закрепления) административно-процедурных принципов текстуальный и смысловой Текстуальный способ фиксации характеризуется тем, что принципы закрепляются в конкретных административно-процессуальных нормах (непосредственное закрепление) При таком способе закрепления основные начала права представляют собой принципы-нормы, которые обладают всеми свойствами и структурными частями норм права, хотя действие их содержания распространяется далеко за пределами данной конкретной

нормы. Текстуальное закрепление имеют такие административно-процедурные принципы, как принцип равенства перед законом, презумпция невиновности, принцип законности. Смысловой способ закрепления принципов заключается в том, что его содержание выводится из анализа содержания отдельных правовых норм или институтов (косвенное закрепление). При смысловом способе фиксации правовой принцип существует как «скрытое» в отдельной норме или институте общее правовое положение. В частности, смысловой способ нормативной фиксации характерен для таких принципов административного процесса как принципы национального языка, состязательности, диспозитивности, всесторонности и непосредственности.

Принципы административного процесса можно разделить на две группы:

1. **Общеправовые принципы**, к которым относят конституционные принципы: принципы осуществления правосудия только судом, независимости судей и подчинения их закону, состязательности и равноправия сторон, для административно-регулятивных процедур характерны принципы законности и принцип равенства всех лиц перед законом.

2. **Отраслевые принципы**, которые представляют собой нормативно-руководящие идеи, закрепленные в нормах административно-процедурного законодательства, к ним, по нашему мнению, относятся гласности (транспарентности) разрешения административных дел, равенство всех лиц, участвующих в административном деле перед законом и перед органом, разрешающим дело, принцип обоснованности, формальной истины, процессуальной экономии, сочетания диспозитивности и публичности, рассмотрение административного дела на государственном языке РФ либо на языке республики в составе РФ, ответственности должностных лиц за ненадлежащее ведение административного процесса.

Кроме того, предложена система принципов, основанных на критерии объекта правового регулирования.

Вторая глава «Административно-регулятивные процедуры» состоит из двух параграфов.

Первый параграф посвящен нормотворческим административным процедурам.

Тенденция расширения пределов законодательной регламентации, характерная для правового государства, тем не менее, не означает принципиальной трансформации общей модели правового регулирования и не влечет отказ от подзаконного нормотворчества Государственное управление объективно требует принятия управленческих решений не только индивидуального, но и нормативного характера, при этом нормотворчество органов исполнительной власти направлено на обеспечение действия закона. Исследование административно-правовых статусов федеральных органов исполнительной власти свидетельствует, что все они обладают правотворческой компетенцией, реализация которой предполагает наличие соответствующих процессуальных форм

Нормативное закрепление этих форм дифференцировано в зависимости от вида органа исполнительной власти порядок нормотворческой деятельности Правительства РФ определяется Регламентом Правительства РФ, для прочих федеральных органов исполнительной власти этот порядок определяется Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации Анализ указанных нормативных актов позволяет выделить в административно-нормотворческой процедуре два вида стадий – общие и специальные Первые обусловлены внутренней логикой принятия управленческого решения, а потому характерны для любой регулятивной процедуры, вторые отражают специфику статуса органа исполнительной власти, а потому присутствуют только в некоторых из них Кроме того, в рамках каждой из процедур можно выделить обязательные и факультативные стадии, необходимость последних определяется конкретными обстоятельствами принятия нормативного акта

Общими процедурами являются подготовка проекта нормативного акта, утверждение нормативного акта, опубликование нормативного акта К специальным стадиям могут быть отнесены согласование проекта

нормативного акта, экспертиза проекта нормативного акта, государственная регистрация нормативного акта

Второй параграф «Административные процедуры индивидуального регулирования». Административные процедуры индивидуального регулирования представляют собой нормативно установленную последовательность совершения определенных юридически значимых действий субъектами административно-правовых отношений в сфере государственного управления, регламентирующих порядок реализации компетенции органа публичной власти по осуществлению прав, обязанностей и законных интересов частных лиц

Административные процедуры индивидуального регулирования как форма реализации исполнительной власти характеризуются следующими признаками выступают как организующая властная деятельность государства, посредством которой упорядочивается общественная жизнь путем установления четких организационных начал взаимоотношений между различными субъектами общественных отношений, сосредоточения решения определенных вопросов в руках компетентных органов, реализуются всегда в рамках конкретных правовых отношений, получивших в специальной литературе название правоприменительных отношений, реализуются в особых, установленных процессуальным законом формах, в силу чего правоприменительные процедуры становятся целенаправленными, в значительной мере огражденными от влияния случайных факторов и необдуманных решений, что способствует укреплению законности и правопорядка в обществе, обеспечению защиты интересов личности, осуществляются в сочетании с иными формами реализации (исполнением, соблюдением, использованием) и взаимном проникновении друг в друга, не являются одноактным действием, а представляют собой определенный процесс, имеющий начало и окончание и состоящий из ряда последовательных стадий реализации права, сопровождаются всегда вынесением индивидуального правового акта (акта применения права), исходящего от субъекта правоприменения

Необходимость нормативного урегулирования административных

правоприменительных процедур обусловлена задачами вынесения законного индивидуального акта и соблюдением прав граждан, юридических лиц при реализации исполнительной власти. В целом же нормативная модель административной правоприменительной процедуры должна четко определять: 1) целевое назначение процедуры, 2) тип основных отношений, 3) круг лиц, участвующих в процедуре (для реализации основного отношения могут понадобиться дополнительные субъекты – помимо тех, кто участвует в основном отношении), 4) акты поведения, которые могут или должны совершить участники поведения, 5) последовательность совершения актов поведения, 6) сроки и место осуществления отдельных процедурных действий и процедуры в целом, 7) правовые средства, обеспечивающие функционирование процедуры.

Анализ различных административно-правовых производств (регистрация, лицензирование и др.) позволил установить, что административные процедуры индивидуального регулирования реализуются в рамках четырех стадий административного процесса: возбуждение административного дела, установление фактической и юридической основы дела, рассмотрение дела по существу компетентным органом и принятие решения по делу, обжалование решения по делу. При этом стадия обжалования решения является факультативной, а предлагаемая отдельными авторами в качестве самостоятельной стадии исполнения решения – отсутствует.

Глава третья «Административно-юрисдикционные процедуры» состоит из трех параграфов.

Первый параграф посвящен стадиям административно-юрисдикционных процедур. Правовое понятие стадии административно-юрисдикционной процедуры складывается из совокупности следующих признаков: стадия – относительно самостоятельная часть производства, выделяемая по признаку специальной процессуальной цели. Каждая стадия имеет относительно самостоятельную, но подчиненную общей цели процессуальную задачу, которая обуславливает, с одной стороны, принадлежность стадии к общей системе процесса, а с другой – качественные особенности стадии как в известной степени самостоятельного явления.

стадия имеет свой особый круг участвующих субъектов, стадия представляет собой совокупность юридических процессуальных действий, осуществляемых в определенной логической последовательности и установленных временных границах (сроках). На каждой стадии существуют этапы – группы взаимосвязанных действий, каждая стадия оформляется процессуальным документом, который подводит итог деятельности, стадии органично связаны между собой, на новой стадии проверяется то, что было сделано раньше, стадия характеризуется определенным соотношением степени познания совершенного правонарушения государственным органом и изменениями в правовом статусе нарушителя. Проецируя указанные выше признаки на регламентированный в действующем законодательстве административно-юрисдикционный процесс, можно утверждать, что последний образуется совокупностью пяти стадий возбуждения дела об административном правонарушении, административное расследование (специальная факультативная стадия), рассмотрение дела об административном правонарушении, пересмотр постановления и решения (факультативная стадия), исполнение постановления по делу об административном правонарушении.

Задачей стадии возбуждения дела является установление необходимых процессуальных предпосылок возникновения процесса по конкретному делу, а именно наличие повода из числа предусмотренных ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ и достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения.

Институт административного расследования является новым для отечественного законодательства. КоАП РФ рассматривает административное расследование как часть стадии возбуждения дела об административном правонарушении, на наш взгляд, это неверно с точки зрения сущностной совокупности процессуальных действий, образующих содержание возбуждения административно-юрисдикционного производства и административного расследования. Имеют различные процессуальные задачи, что обуславливает отличия практически во всех элементах соответствующих процессуальных режимов субъекты, процессуальные документы и пр. Сказанное позволяет

утверждать, что административное расследование является самостоятельной стадией административно-юрисдикционного процесса, анализ ее использования свидетельствует о том, что эта стадия является специальной (она применяется в отношении определенного в КоАП РФ круга административных дел) Административное расследование также следует признать факультативной стадией производства по делам об административных правонарушениях, проводимой после выявления факта административного правонарушения в случае недостаточности информации обо всех обстоятельствах, подлежащих выяснению по делу об административном правонарушении, и невозможности оперативного получения недостающих данных Анализ положений КоАП РФ, регламентирующих данную стадию, позволяет сделать вывод о том, что круг должностных лиц, уполномоченных на проведение административного расследования, нормативно не определен, полагаем, что эта ситуация противоречит требованиям к процессуальным формам, предполагающим четкое и однозначное решение всех элементов процедуры, исправление ее требует внесения дополнения в ст 28 7 КоАП РФ, посредством которого полномочием на проведение административного расследования должны быть прямо наделены органы и должностные лица, которым подведомственно возбуждение указанных в ст 28 7 КоАП РФ видов административных дел

Содержание стадии рассмотрения дела об административном правонарушении образует совокупность относительно обособленных этапов подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении, исследование обстоятельств дела, постановление и оглашение административно-юрисдикционного акта Процессуальным инструментом фиксации деятельности субъектов процесса по исследованию доказательств является протокол, последний является важнейшей гарантией законности действий субъекта, рассматривающего дело об административном правонарушении. Между тем, КоАП РФ предусматривает ведение протокола по делу об административном правонарушении только в случаях, если дело рассматривается коллегиальным органом, из чего следует, что при рассмотрении в суде общей юрисдикции дела об административном правонарушении протокол не составляется, ибо оно рассматривается

единолично мировым судьей, судьей районного суда. Это существенно снижает уровень процессуальных гарантий для участников процесса. Полагаем, что необходимо нормативное закрепление процессуального требования составления протокола рассмотрения дела об административном правонарушении во всех случаях, что требует изложения ч. 1 ст. 29.8 КоАП РФ в следующей редакции:

«1. При рассмотрении дела об административном правонарушении составляется протокол»

Процессуальный режим стадии пересмотра постановления (решения) по делу об административном правонарушении существенно отличается в зависимости от того, каким органом рассматривалось дело об административном правонарушении, отражая проблему процессуального полиформизма применения мер административной ответственности двумя федеральными законами КоАП РФ и АПК РФ.

Постановление по делу об административном правонарушении подлежит исполнению с момента его вступления в законную силу. Процессуальный механизм возбуждения данной стадии административно-юрисдикционного процесса дифференцирован в зависимости от органа, который вынес исполняемый акт. В частности, согласно ст. 31.8 АПК РФ принудительное исполнение судебного акта производится на основании выдаваемого арбитражным судом исполнительного листа, в КоАП РФ об исполнительном листе ничего не говорится. ст. 31.3 КоАП РФ лишь возлагает обязанность по обращению постановления по делу об административном правонарушении к исполнению на судью, судью, орган, должностное лицо, вынесших постановление. На наш взгляд, исполнительный лист является излишним элементом в процедуре возбуждения стадии исполнения административного наказания, наличие его в арбитражном процессе объясняется тем, что последний ориентирован на разрешение дел, возникающих из гражданских правоотношений.

Второй параграф «Субъекты административно-юрисдикционной процедур». Субъекты административно-юрисдикционной процедуры по признаку наличия или отсутствия властных полномочий подразделяются на

два вида обладающие государственно-властными полномочиями, не обладающих государственно-властными полномочиями Первую группу образуют субъекты правоприменения, во вторую группы входят участники производства по делу об административном правонарушении КоАП РФ не содержит определения понятия «участники производства по делу об административном правонарушении», определяя лишь их состав

Участниками административно-юрисдикционной процедуры являются субъекты, в установленном законом порядке и форме осуществляющие определенные процессуальные функции в производстве по делу об административном правонарушении, конкретное содержание которых зависит от выполняемых ими задач в данном производстве При этом процессуальный статус участника производства по делам об административном правонарушении как совокупность процессуальной правоспособности, процессуальной дееспособности, процессуальных прав и обязанностей, а также предпосылки его (статуса) возникновения определяются той процессуальной целью, которой обусловлено участие в производстве соответствующего субъекта Кроме того, необходимо разграничивать понятия участника производства по делам из административных правонарушений как обладающего административно-процессуальной правосубъектностью лица и как процессуальной формы, посредством которой указанные лица участвуют в административно-юрисдикционном процессе Последняя представляет собой совокупность процессуальных прав и обязанностей, содержание которых определяется процессуальной целью, достижение которой опосредуется соответствующей процессуальной формой

Третий параграф «Административно-юрисдикционные акты». Административно-юрисдикционный акт представляет собой облеченное в процессуальную форму одностороннее властное волеизъявление уполномоченного органа власти, опосредующего применение норм административного права в процессе рассмотрения и разрешения административного конфликта Будучи элементом процессуальной формы, административно-юрисдикционные акты требуют всесторонней детальной

правовой регламентации, в частности, законодательство должно определять набор этих актов, требования к форме и содержанию актов (включая состав обязательных реквизитов, последовательность их изложения и порядок расположения в документе, содержание текста), а также условия издания акта и последствия несоблюдения указанных условий

С точки зрения характера административных норм, применение которых опосредуют административно-юрисдикционные акты, последние дифференцируются на два вида. Во-первых, акты применения норм материального административного права. Этими актами разрешается дело об административном правонарушении по существу, посредством актов этого вида административно-правовая норма, устанавливающая ответственность за совершение административного правонарушения, проецируется на конкретные отношения. Во-вторых, акты применения норм административно-процессуального права. Данный вид актов влияет на возникновение, содержание и развитие процессуальных отношений, образующих производство по делу об административном правонарушении. КоАП РФ не вполне последовательно проводит дифференциацию этих видов актов, что противоречит требованиям процессуальной формы, полагаем, что разрешение дела об административном правонарушении по существу должно воплощаться в постановлении, при этом не имеет значения содержание акта, привлекая к административной ответственности или отказывая в ее привлечении (т.е. вынося «оправдательный» акт) уполномоченный орган применяет норму материального права. Для процессуального вида административно-юрисдикционных актов должна быть предусмотрена форма определения.

С точки зрения процессуальной административно-юрисдикционные акты могут быть классифицированы на следующие виды: акты, направленные на возбуждение производства по делу, акты, направленные на разрешение процессуальных вопросов в течение производства по делу, акты, завершающие производство по делу.

Анализ действующего законодательства, а также его толкования в актах Конституционного Суда РФ позволяет сформулировать следующие

требования к постановлению по делу об административном правонарушении законность, обоснованность и справедливость. Справедливость не закреплена в КоАП РФ в числе требований, предъявляемых к постановлению по делу об административном правонарушении, однако исследование правовой позиции Конституционного Суда РФ по вопросам административной ответственности позволяет утверждать, что правомерность административно-юрисдикционных актов должна оцениваться также через призму категории справедливости.

С введением в действие КоАП РФ в административном праве появилось понятие законной силы постановления по делу об административном правонарушении, однако окончательного легального разрешения этот вопрос не получил, поскольку содержание этого понятия КоАП РФ не раскрывает, с точки зрения сущностной законную силу постановления по делу об административном правонарушении можно определить как правовое действие административного материального и процессуального закона, опосредованного административно-юрисдикционным актом. Законной силе постановления присущи моменты статического и динамического порядка. Такие свойства как неопровержимость, исключительность, преюдициальность, исполнимость отражают стабильность постановления как правоприменительного акта, силу же принудительного воздействия постановлению придает такой элемент законной силы как обязательность.

Законная сила постановления имеет объективные и субъективные пределы. Объективные пределы ограничивают распространение законной силы лишь на те правоотношения и юридические факты, которые были установлены при разрешении дела. Субъективные пределы действия законной силы постановления определяются кругом участников процесса.

В заключении сформулированы выводы и рекомендации, имеющие как теоретико-методологическое значение для последующего исследования проблем административного договора, так и практические предложения по совершенствованию законодательства.

Основные положения диссертационного исследования опубликованы в следующих работах:

В рецензируемых научных журналах, включенных в перечень, утвержденный Высшей аттестационной комиссией

1 Дегтярева Е А Понятие административной процедуры // Юристъ-Правоведь 2007 № 4 – 0,4 п л

Научные статьи, опубликованные в иных изданиях

2 Дегтярева Е А Нормотворческие административные процедуры // Очерки новейшей камералистики Сборник научных статей Краснодар 2007 № 3 – 0, 7 п л

3 Дегтярева Е А Административное расследование как стадия административно-юрисдикционного процесса // Научные труды ученых-юристов Северо-Кавказского региона Краснодар 2007 Вып 16 – 0,3 п л

4 Дегтярева Е А Административные правоприменительные процедуры // Научные труды ученых-юристов Северо-Кавказского региона Краснодар 2007 Вып 16 – 0,6 п л

5 Дегтярева Е А Виды административных процедур // Очерки новейшей камералистики Сборник научных статей Краснодар 2007 № 3 – 0, 3 п л

Формат 60x84/16 Объем 1,5 п л Набор компьютерный
Гарнитура Таймс New Roman Печать ризография Бумага офсетная
Тираж 100 экз

Отпечатано в отделении оперативной полиграфии ОНиРИО
Ростовского юридического института МВД России
344015, г Ростов-на-Дону, ул Маршала Еременко 83