

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Елистратова Екатерина Дмитриевна

студент 2 курса магистратуры, Филиал ВГУЮ (РПА Минюста России), РФ, г. Петрозаводск

THE ADMINISTRATIVE PROCESS AT THE PRESENT STAGE

Ekaterina Elistratova

Second-year graduate student, branch of the VGUU (RPA of the Ministry of Justice of Russia), Russia, Petrozavodsk

Аннотация. Понятие административного процесса в современном отечественном праве отсутствует, и этот факт вызывает не только споры в научном мире, но и затруднения на практике. Автор статьи рассматриваются два направления видения административного процесса, исследуются его основные отличия от смежных терминов. В заключении делается вывод о необходимости уточнения понятия административного процесса в административном праве.

Abstract. The concept of administrative process is absent in modern domestic law, which causes not only controversy in the scientific world, but also difficulties in practice. The author examines two directions of vision of the administrative process and examines its main differences from related terms. In conclusion, it is concluded that it is necessary to clarify the concept of administrative process in administrative law.

Ключевые слова: административная процедура, процесс, суд, административный процесс, административное судопроизводство.

Keywords: administrative procedure, process, court, administrative process, administrative proceedings.

В современной теории административного права ведутся постоянные дискуссии относительно фундаментальных теоретических основ административного процесса [7].

Несомненно, что при разработке комплексной теории административного процесса важно учитывать, как происходит взаимосвязь между двумя ключевыми аспектами административного права: процессом как средством выполнения управленческих (административных) функций и процессом как способом решения юридических вопросов (юрисдикционных или судебных), связанных с административными функциями, такие как разрешение споров или рассмотрение правонарушений. Изучение мнений разных ученых и позиции законодателя в этом отношении имеет решающее значение.

С системной точки зрения понятие «административный процесс» тесно связано с более

широким понятием «юридический процесс» [8]. Юридический процесс в рамках теории права обычно относится к процедурам, связанным с правоприменительной деятельностью органов государственной власти. С другой стороны, административный процесс конкретно относят к деятельности судебных или иных уполномоченных органов, регулируемой подробными административно-процессуальными правилами, в особенности – Кодексом административного судопроизводства (далее – КАС РФ [3]) и Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) [4].

К основным задачам административного процесса в этом понимании относятся рассмотрение и разрешение различных административных дел. Сравнительно-правовые исследования показывают, что исторически понятие «процесс» относилось преимущественно к юрисдикционной (судебной) функции государства, а именно при разрешении правовых споров [8]. Понятие административного процесса также связывают с развитием административно-спорной юрисдикции, практикуемой органами административной юстиции. Следовательно, этот процесс рассматривается как средство осуществления юрисдикционной функции государства, первоначально понимавшейся как авторитетное толкование и применение закона компетентным органом [2]. В основе этого процесса участвуют три стороны: две стороны спора и судья, назначаемый государством. Эта точка зрения, которую часто называют «традиционной» или «классической», рассматривает данный процесс исключительно как метод отправления правосудия.

Согласно этой теории, процессуальное право исторически было связано с правоприменительной и правоустанавливающей деятельностью судебных органов в рамках соответствующих ветвей власти. К концу XIX века все формы процессов, в том числе связанные с административным правосудием, воспринимались как неотъемлемые компоненты целостной судебно-правовой системы.

Можно констатировать факт того, что преобладает мнение об административном процессе в его узком значении: как юрисдикционная форма, направленная на разрешение юридических споров с участием сторон спора и назначенного правительством арбитра. При этом, процессуальное право рассматривается как совокупность норм, регулирующих последовательность юридических действий, предпринимаемых судьями, сторонами и другими участниками для разрешения конфликтов, возникающих из толкования материального права. Соответственно, процессуальное право является отдельной отраслью права, основанное, прежде всего, на фундаментальной концепции юрисдикции и порядке, и последовательности его ведения – административном процессе.

Другая теория административного процесса расширяет его традиционное понимание за пределы простого разрешения споров при содействии арбитра. Она выступает за более широкую интерпретацию, рассматривая этот процесс как инструмент обеспечения соблюдения фундаментальных правовых норм. В рамках такой теоретической основы вышеуказанный процесс рассматривается как серия взаимосвязанных действий с участием множества участников, все из которых направлены на достижение конкретных результатов в осуществлении государственной власти [5]. Согласно этой теории, процессуальное право включает в себя принципы, институты и нормы, созданные для выполнения функций публичной власти, определенных законом. Эта сфера выходит за рамки разрешения правовых конфликтов и охватывает различные другие аспекты проявления публичной власти.

В этом контексте термин «процесс» распространяется на выполнение любой государственной функции, что приводит к таким различиям, как:

- судебный процесс (охватывающий гражданские, уголовные, административные дела и т. д.);
- законодательный процесс (ряд парламентских действий, направленных на принятие законов);
- управленческий процесс (совокупность управленческих действий, приводящих к принятию управленческих мер).

При столь широком понимании основное внимание уделяется трактовке процесса как порядка последовательных и взаимосвязанных действий, коллективно направленных на достижение

конкретной цели – принятия акта, отражающего официальную позицию государства.

Согласно этой концепции, последовательность действий не ограничивается участием только руководящего органа, она также предполагает участие других лиц, в том числе тех, кого затронул этот закон.

Следовательно, она рассматривается как «серия или последовательность скоординированных и документированных действий, посредством которых осуществляется публичная функция, предполагающая право пассивных субъектов наряду с активным субъектом участвовать в достижении ее целей» [9].

Согласно аргументам А.Б. Зеленцова, П.И. Кононова, А.И. Стахова, административный процесс выступает как нормативно регламентированный аспект управленческой деятельности, охватывающий как исполнительные, так и распорядительные функции [2]. Авторы считают, что включение судов, рассматривающих дела об административных правонарушениях, в число субъектов процесса необоснованно. Данная ситуация, как отмечают исследователи, приводит к двум возможным выводам: «Либо суды следует отнести к системе органов, осуществляющих исполнительно-распорядительную деятельность, либо следует признать, что суды, действующие в рамках судебной власти, берут на себя исполнительно-распорядительные функции при рассмотрении административных дел. Очевидно, что ни один из выводов не соответствует конституционному принципу разделения властей» [2].

Отметим, что тенденция к классификации административного процесса на две категории наметилась еще с середины двадцатого века. Так в зарубежной литературе разграничивался сам административный процесс, также называемый спорным административным процессом (*contentieux administratif*), выступающий в качестве формы административной юрисдикции и бесспорный административный процесс, часто называемый бесспорной административной процедурой или просто административной процедурой, используемый для выполнения управленческих задач [6]. Введение в научный оборот термина «административная процедура» ознаменовало значительный прогресс в общей теории административного процесса.

При разработке понятия административной процедуры основное внимание уделяется пониманию и регулированию процессуальных аспектов административной деятельности, приводящей к созданию административных актов [1]. Эта концепция сосредоточена вокруг ядра процесса управления, который включает в себя принятие административных актов. Участниками описываемого процесса являются не только те, кто обладает административной властью, но и другие лица, чьи интересы и права требуют защиты от возможных злоупотреблений со стороны органов власти при выполнении административных функций.

В этих рамках теория административной процедуры включает в себя два основных элемента:

- обеспечение участия и защиты заинтересованных сторон (которые могут быть частными лицами, должностными лицами или органами власти) на каждом этапе принятия административных решений;
- административные формальности, необходимые для участия всех этих лиц в процессе принятия решений.

Административное процессуальное право, в свою очередь, рассматривается как часть административного права, устанавливающая правила и принципы, определяющие участие заинтересованных сторон в формировании административных решений или их оспаривании во внесудебном порядке.

Такая установка приводит к разграничению между «административным процессом» и «административной процедурой». В то время как административная процедура направлена на защиту частных лиц от потенциальных злоупотреблений со стороны государственной администрации посредством законодательных положений и процедурных руководящих принципов принятия решений, административный процесс направлен на обеспечение беспристрастного и справедливого разрешения административных споров правовыми

средствами. Подобные споры возникают в основном между частными лицами и органами государственной власти при формировании и оформлении управленческих решений в правовых актах. Административный процесс также направлен на обеспечение прав частных лиц путем оценки законности этих действий.

Считаем, что данное понимание административного процесса является верным и обоснованным. Такую позицию можно подтвердить ст. 6 КАС РФ об основных задачах административного судопроизводства, которые заключаются:

- в сохранении баланса между частными и публичными правами и законными интересами, защищая их посредством разрешения административных споров в суде;
- в сохранении равновесия между частными и публичными правами и законными интересами путем применения мер судебного и административного принуждения за административные правонарушения и другие административные правонарушения, выявленные органами государственного управления, но подпадающие под юрисдикцию суда;
- в соблюдении баланса частных и публичных прав и законных интересов сторон, участвующих в разрешаемых судом административных делах, путем утверждения административных и правовых мер, установленных федеральными законами.

Учитывая вышеизложенное, очевидно, что в суде административный процесс устанавливает связи между различными видами судебных административных дел, каждое из которых регулируется конкретными административно-процессуальными нормами, изложенными в КАС РФ.

В систему судебного административного процесса входят различные виды административных производств, регулируемые КАС РФ. Эти производства являются либо самостоятельными, либо взаимосвязанными в зависимости от характера рассматриваемого административного дела.

В основе структуры судебного административного процесса лежат стадии разрешения судебного административного дела, каждая из которых соответствует определенному виду административного производства. Эти стадии, в совокупности, называемые стадиями административного разбирательства, представляют собой последовательность юридических действий, предпринимаемых компетентным судом или судьей для рассмотрения судебного административного дела.

Стадию разрешения судебного административного дела или стадию административного производства, целесообразно рассматривать как отдельную стадию юридических действий, осуществляемых уполномоченным судом или судьей. Альтернативно ее можно рассматривать как автономный сегмент, регулируемый нормативными административно-процессуальными нормами, закрепленными в КАС РФ.

При рассмотрении теории, лежащей в основе структурирования судебного административного процесса, становится очевидным, что каждая стадия разрешения судебного административного дела или стадия административного производства имеет свое четко выраженное содержание. Это содержание формируется составом участников стадии административного судопроизводства, а также промежуточными и конечными целями, установленными КАС РФ, во взаимосвязи с соответствующими решениями по административному делу. Несмотря на сохранение автономии, эти этапы по-прежнему соответствуют общим целям и задачам административного производства.

Единообразное регулирование судебного административного процесса является последовательным и всеобъемлющим в отношении судебных административных дел, определенных статьей 1 КАС РФ. Процессуальные нормы, регулирующие общий порядок судопроизводства в случаях, предусмотренных статьей 1, закреплены в главах 11.1 – 20 КАС РФ. Учитывая сказанное, эти процессуальные нормы можно именовать общими правилами административного процесса.

Понимание тонкостей административного процесса в суде требует всестороннего осмысления

его системы и структуры, а также отсутствия смешения понятий с иными процедурами. Поэтому считаем, что целесообразно понятие административного процесса в суде, осуществляемого по правилам, установленным КАС РФ закрепить в этом кодексе, дополнив его ст. 16.1, изложить в ней общие понятия административного судопроизводства, в том числе и определение судебно-административного процесса как «системы процедурных правил и этапов, используемой для разрешения административных споров и обеспечивающей справедливое разрешение конфликтов между частными лицами и государственными органами в судебном порядке в соответствии с действующим законодательством [3].

Обобщая изложенное, можно сделать вывод о том, что представленная комплексная концепция судебного административного процесса может быть использована в целях более эффективной и справедливой реализации правосудия в административных делах. Она помогает установить четкую структуру и последовательность этапов разрешения административных споров, обеспечивая соблюдение процедурных правил и защиту интересов всех сторон. Кроме того, данная концепция способствует повышению прозрачности и доступности судебного процесса, что способствует укреплению доверия общества к судебной системе.

Список литературы:

1. Ермаков А.О. Электронные административные регламенты как основа для осуществления административных процедур органов исполнительной власти в электронной форме // Административное право и процесс. – 2021. – № 11. – С. 76-79.
2. Зеленцов А.Б., Кононов П.И., Стахов А.И. Административный процесс и административно-процессуальное право в России: концептуальные проблемы современного развития // Административное право и процесс. – 2013. – № 12. – С. 3-15.
3. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 25.12.2023) // Российская газета. – 2015. – № 49.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 25.12.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 05.01.2024) // Российская газета. – 2001. – № 256.
5. Кононов П.И. Актуальные проблемы административного права: учебник. – Москва: КНОРУС, 2023. – 314 с.
6. Перруд Т. Бесспорная административная процедура во Франции // Конференция по кодификации бесспорной административной процедуры Европейского Союза – Сравнительный взгляд. 2019. https://www.researchgate.net/publication/336317852_La_procedure_administrative_non_contentieuse_en_France (дата обращения 15.02.2024).
7. Попов Л.Л. Эссе о доктрине административного процесса // Lex Russica (Русский закон). – 2021. – Т. 74. – № 6 (175). – С. 11-22.
8. Солдатова О.Е. Юридический процесс (теоретико-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Челябинск, 2014. – 178 с.
9. Becker F. Das Allgemeine Verwaltungsverfahren in Theorie und Gesetzgebung. – Stuttgart, 1960. – 458 p.