

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение

высшего образования

«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему «Административный процесс и административное производство»

Студент

А.Н. Юшина

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный

руководитель

к.ю.н., доцент, А.А. Мусаткина

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Теоретико-правовой анализ административного процесса и административного производства	9
1.1 Понятие и сущность административного процесса.....	9
1.2 Структура административного процесса и виды административных производств.....	18
1.3 Принципы административного процесса: система и содержание	27
Глава 2 Административный процесс как совокупность административных производств.....	44
2.1 Административное нормотворческое производство	44
2.2 Административное правонаделительное производство	54
2.3 Административное юрисдикционное производство	64
Глава 3 Проблемы и практика административно-надзорного производства	77
3.1 Понятие административного надзора и его отличие от других видов контрольно-надзорной деятельности	77
3.2 Субъекты и виды административного надзора.....	83
3.3 Практика административно-надзорной деятельности участкового уполномоченного полиции.....	87
Заключение	97
Список используемой литературы и используемых источников.....	102

Введение

Актуальность темы.

Актуальной проблемой настоящего времени является потребность в совершенствовании общественных отношений в сфере исполнительной власти, а также ее организационно-правового обеспечения функционирования и защиты в рамках деятельности по осуществлению государственного управления. Это в полной мере касается и совершенствования процессуального обеспечения функционирования этих общественных отношений в сфере деятельности публичной администрации, которое является важной гарантией реализации административно-правового статуса субъектов административного права, охраны и защиты их прав, свобод и законных интересов. Административно-процессуальная форма обеспечения функционирования публичной администрации по осуществлению государственного и иного публичного управления является необходимым условием осуществления указанной деятельности и правовым средством осуществления контроля.

В качестве такой административно-процессуальной формы осуществления государственного управления выступают административный процесс и административное производство.

Несмотря на важность данных институтов административного права, существует ряд проблем теоретико-правового характера, которые негативно отражаются на деятельности органов исполнительной власти при реализации ими своих управленческих функций.

Прежде всего, среди ученых не сформировалось однозначного доктринального подхода к определению сущности административного процесса, который рассматривается в широком и узком смысле. Введение в действие Кодекса Российской Федерации об административном судопроизводстве породило еще ряд дискуссионных вопросов о том, является ли административный процесс только судебным, либо включает и внесудебные административные производства. Кроме того, возникает вопрос о соотношении

административного процесса уже не только с административной процедурой, но и с административным судопроизводством. Нет четкой и однозначной позиции по вопросу: являются ли такие категории, как «административный процесс» и «административное судопроизводство» равноценными, тождественными категориями, либо одно является частью другого целого?

На законодательном уровне без должного регулирования остаются административные процедуры, представляющие собой выражение позитивной государственно-управленческой деятельности, привносящие надлежащий порядок в организацию и функционирование публичной власти, устанавливающие открытость административных действий.

В настоящее время большинство административных процедур урегулированы многочисленными административными регламентами органов исполнительной власти и местного самоуправления. При этом, учитывая количество подлежащих регламентации государственных и муниципальных услуг и функций, некоторыми органами только на федеральном уровне разрабатываются десятки административных регламентов, а их общее число по стране (включая уровни субъектов РФ и муниципальных образований) составляет около 200 тыс. [4].

Недостаточная эффективность такого подхода вполне очевидна: регламентация каждой административной процедуры приводит к излишнему усложнению правового регулирования управленческих отношений. К тому же сужение значения административных процедур до отдельных действий органов власти затрудняет формирование представлений о них как о целостном правовом институте. По словам Л.Л. Попова, ведомственное процессуальное нормотворчество в виде создания административных регламентов «никоим образом не заменяет полноценное процессуальное законодательство» [70, с. 97].

Отсутствует четко закрепленная система споров, возникающих из административных правоотношений, разрешение которых порой осуществляется в рамках нескольких процессуальных форум. Такое

правоприменительное разнообразие процессуальных форм приводит к различным трудностям теоретико-правового характера.

Нельзя признать совершенным и некоторые виды административных производств. Особую актуальность представляет административный надзор, как один из способов обеспечения законности, оказывающий принуждающее воздействие на различные сферы общественных отношений. В связи с чем, важными являются вопросы как о границах такого государственного воздействия, определяющего сущность и содержание административного надзора, так и о соотношении конституционных прав и свобод человека и гражданина и интересов государства, направленных на обеспечении безопасности и регулирование общественных отношений. Все это в совокупности нуждается в четком определении соразмерности такого государственного воздействия, являющегося результатом административно-надзорной деятельности.

Степень разработанности темы.

Понятие и сущность административно-процессуального регулирования общественных отношений являются предметом многочисленных научных исследований, что свидетельствует о важности определения содержания административно-процессуальной деятельности и места административно-правовых норм в системе российского права. Активно данную проблему поднимает и правоприменительная административно-правовая практика.

Объект исследования – общественные отношения, составляющие сферу административно-процессуальных отношений и административных производств в деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации.

Предмет исследования – нормы действующего законодательства, регулирующие административный процесс и административное производство, материалы юридической практики и доктринальные источники.

Цель исследования – провести комплексный теоретико-правовой анализ административного процесса и административного производства и выработать

предложения, направленные на формирование целостного научного видения данной группы правоотношений.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие **задачи:**

- 1) рассмотреть понятие и сущность административного процесса;
- 2) проанализировать структуру административного процесса и виды административных производств;
- 3) рассмотреть системы и содержание принципов административного процесса;
- 4) проанализировать административный процесс как совокупность административных производств, исследовав:
 - административное нормотворческое производство;
 - административное правонаделительное производство;
 - административно-юрисдикционное производство;
- 5) определить понятие административного надзора и выявить его отличительные признаки от других видов контрольно-надзорной деятельности;
- 6) выявить субъектов и виды административного надзора;
- 7) обобщить практику административно-надзорной деятельности участкового уполномоченного полиции.

Методологическая основа магистерской диссертации представлена комплексом методов научного познания. При разработке основных положений исследования использовались диалектический метод познания, метод объективного и всестороннего анализ, системный и формально-логические методы исследования.

Теоретическую базу настоящего исследования составили труды следующих ученых: А.Г. Александрова, А.П. Алехина, Д.Н. Бахрах, А.Г. Бачурина, С.Н. Братановского, А.Г. Гришакова, А.А. Демина, А.Г. Елагина, А.Б. Зеленцова, Н.М. Кониная, П.И. Кононова, В.И. Майорова, Л.Л. Попова, Н.Г. Салищева, А.И. Стахова и др.

Научная новизна исследования отражена в целях и задачах магистерской диссертации, а также в положениях, выносимых на защиту. Магистерская диссертация представляет собой попытку комплексного исследования административного процесса и административного производства в соответствии с нормами действующего законодательства в актуальной редакции на момент написания работы.

Положения, выносимые на защиту:

- административный процесс следует признать дифференцированным на три процессуальные формы юридически значимых действий и предъявляемых к ним требований, выражающийся в административно-процедурной, административно-юрисдикционной и административно-юстиционной деятельности, возникающей для обеспечения нормального функционирования государственно-управленческих (и иных публичных) общественных отношений;
- нормативный административно-правовой акт может быть принят в рамках предоставленных органу публичного управления дискреционных полномочий в следующих ситуациях: если законодатель запаздывает с регулированием, а регламентация общественных отношений жизненно необходима; когда имеется прямое указание Президента РФ как гаранта Конституции РФ; в случае необходимости реализовать стратегический прорыв или оформить инновацию в соответствии с программными документами; исходя из международных соглашений, инициатив;
- в АПК РФ необходимо включить специальную главу – «Рассмотрение дел об административных правонарушениях и дел о нарушениях обязательных требований», трансформированную из ныне действующей главы 25 «Рассмотрение дел об административных правонарушениях»;
- необходимо разработать и закрепить в КоАП РФ специальный раздел «Административное судопроизводство по делам об

административных правонарушениях», а в КАС РФ – главы «Производство по делам о нарушениях обязательных требований».

Практическая значимость магистерской диссертации заключается в возможности использования материалов магистерской диссертации в учебно-методических целях при чтении курсов по дисциплине «Административное право».

Нормативную базу магистерской диссертации составляют: Конституция Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Кодекс Российской Федерации об административном судопроизводстве, федеральные законы и другие нормативные правовые акты, регулирующие административный процесс и административное производство.

Структура магистерской диссертации: введение, три главы, восемь параграфов, заключение и список используемой литературы и используемых источников.

Глава 1 Теоретико-правовой анализ административного процесса и административного производства

1.1 Понятие и сущность административного процесса

Деятельность органов государственной власти осуществляется в соответствии с определенным порядком, который устанавливается правовыми предписаниями [2, с. 194], что обуславливает наличие у данного вида государственной деятельности свойств юридического процесса, одной из разновидностей которого и является административный процесс.

Следует признать, что до настоящего времени в административно-правовой науке не сформировалось однозначного, доктринального подхода к определению сущности административного процесса.

По вопросу понятия административного процесса некоторые зарубежные авторы предлагают под таковым понимать; действия органов публичного управления, направленные на принятие и реализацию административного акта [131, с. 512]; законодательно установленный способ осуществления административных действий [134].

В отечественной науке административного права сложилось несколько подходов. По данному поводу А.И. Каплунов справедливо отмечает, что «произошедшие в законодательстве Российской Федерации за последние два десятилетия изменения, обусловили вектор дальнейшего развития и корректировки взглядов административистов о понятии и структуре административного процесса. В настоящее время есть основание говорить о трех основных подходах к пониманию административного процесса: управленческом, судебном и комплексном (объединяющем первые два подхода)» [39, с. 23].

Так, в соответствии с управленческим подходом административный процесс понимается, как «урегулированный правом порядок разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления органами

исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, а в предусмотренных законом случаях и другими полномочными субъектами. Административный процесс – это такая деятельность, в ходе осуществления которой складываются отношения, регулируемые нормами административно-процессуального права» [39, с. 23].

Судебная концепция административного процесса характеризуется тем, что административный процесс заключается в рассмотрении судом административных дел, возникающих из административно-правовых и иных публичных отношений. В рамках данной концепции основной задачей процесса является «обеспечение судебной защиты субъективных публичных прав и свобод человека, законных интересов физических и юридических лиц» [39, с. 23]. С точки зрения сторонников судебной концепции административного процесса, административно-процессуальные нормы, посредством которых регулируется административный процесс образуют административное судопроизводство (административную юстицию) [39, с. 23-24] или административно-судебное право [52, с. 854-858; 51, с. 5-9; 34].

К примеру, В.И. Майоров полагает, что введение в действие Кодекса РФ об административном судопроизводстве (далее – КАС РФ) [40] завершает «процесс трансформации административного судебного права в самостоятельную отрасль в системе российского права и закрепления правовых основ судебной власти в России, отвечающей общепринятым принципам и стандартам правового государства. Четырем существующим формам ее реализации будут соответствовать четыре равноценных отраслевых комплекса правовых норм. Дальнейшее совершенствование норм, регулирующих административное судопроизводство, будет способствовать развитию института отечественной административной юстиции, повышению эффективности государственного управления» [52, с. 858]. Подобного мнения придерживается и П.И. Кононов [45].

Разграничение управленческого административного процесса и судебного административного процесса считает необходимым и С.А. Старостин, который

пишет: «Если это процесс в сфере государственного управления, то это один вид, если это процесс в сфере судебной власти - без разницы кто его осуществляет - судьи или органы государственной власти, то это уже другой процесс. Если же объединить и органы государственного управления, и суды, то это уже иной, третий вид. Надо просто четко разделить судебные, досудебные, внесудебные и квазисудебные функции и процедуры» [94, с. 13].

Третьим существующим подходом к определению понятия и содержания административного процесса является комплексная концепция. По мнению А.И. Каплунова административный процесс представляет собой совокупность «трех видов административного процесса ... – административные процедуры, административная юрисдикция, административное судопроизводство. ... Каждый вид административного процесса имеет свои особенности, связанные, в частности, со сферой деятельности органов, осуществляющих правоприменение» [39, с. 24].

Существование интегративной концепции административного процесса, П.И. Кононов обосновывает тем, что исходя из принципа разделения властей, закрепленного в ст. 10 Конституции [47], каждая из ветвей власти должна обладать самостоятельной процессуально-правовой формой реализации своей компетенции и властных полномочий.

К примеру, законодательная власть реализует свои полномочия и функции в форме законодательного процесса. Исполнительная власти – посредством административного процесса, а судебная - посредством судебного процесса. Действительно, в действующем законодательстве можно найти большое количество процессуальных норм, регулирующих порядок функционирования всех ветвей государственной власти. Более того, применительно к административному процессу в Конституции РФ можно найти такие понятия, как «административно-процессуальное законодательство» (п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ), «административное судопроизводство» (ч. 2 ст. 118 Конституции РФ), «административное дело» (ст. 126 Конституции РФ). На основании приведенных конституционных норм П.И. Кононов делает

вывод о правильности толкования административного процесса в широком смысле слова, т.е. как внесудебный и судебный процесс. В результате ученый предлагает административно-процессуальным законодательством понимать «систему процессуальных норм, регламентирующих не что иное, как внесудебную процессуальную деятельность органов исполнительной власти и иных административно-публичных органов» [45, с. 12].

При всем многообразии существующих подходов на понятие и содержание административного процесса, а приведенная классификация концепций административного процесса является наиболее обобщенной, следует, изложить собственное представление на понятие и сущность административного процесса.

В современной отечественной административно-правовой науке считает аксиоматичным утверждать, что юридический процесс есть форма юридически значимой деятельности субъектов и правовых требований, которые предъявляются к данной юридически значимой деятельности. По данному вопросу высказываются следующие подходы:

- 1) юридическая процессуальная форма рассматривается как совокупность нормативных условий, установленных в законодательстве, необходимых для осуществления процессуальных действий [99, с. 51];
- 2) юридическая процессуальная форма представляет собой регламентированный законном порядок процессуальной деятельности компетентного органа;
- 3) юридическая процессуальная форма, как научная конструкция, представляет собой «модель внутренней структуры системы судебной деятельности и отражающая закрепленные в процессуальном законодательстве организационные закономерности деятельности участников юрисдикционного процесса» [54, с. 35-36].

Основным предназначением юридического процесса является нормативное регулирование деятельности субъекта по осуществлению,

принадлежащих ему субъективных прав и исполнению юридической обязанности в рамках материального правоотношения. В этом заключается комплексный характер (свойство) юридического процесса. Он не существует в отрыве от норм материального права и материальных правоотношений, в рамках которых реализуются субъективные права и исполняются юридические обязанности и является необходимым условием реализации основных юридических функций права: регулятивной и охранительной. Иными словами, потребность в юридическом процессе возникает не только в случае юридического конфликта, когда он выполняет охранительную функцию, но и в случае урегулирования позитивной деятельности (регулятивная функция).

Изложенная позиция позволяет в зависимости от функционального предназначения административного процесса, дифференцировать его на:

- 1) управленческую процессуальную форму деятельности компетентных субъектов публичной администрации, выражающейся в позитивно-управленческой деятельности по рассмотрению индивидуально конкретного административного дела и принятия по нему управленческого решения;
- 2) административно-конфликтную процессуальную форму деятельности компетентных органов и должностных лиц публичной администрации. Она заключается в юридически значимых действиях и предъявляемых к нему требований по рассмотрению и разрешению индивидуально конкретного административного дела, которое возникает в связи с совершенным административным правонарушением (служебно-дисциплинарным проступком) или административно-правовым спором.

Из приведенных двух юридических форм административно-процессуальной деятельности более сложную структуру имеет административно-конфликтная процессуальная форма деятельности органов и должностных лиц публичной администрации. Однако природа правового конфликта имеет различное сущностное содержание.

С одной стороны, конфликт может возникать, во-первых, в связи с охраной управленческих общественных отношений, во-вторых, в связи с защитой нарушенного или оспариваемого субъективного публичного права или юридической публичной обязанности.

В первом случае административная процессуальная форма возникает в связи с потребностью привлечения лица к административной или дисциплинарной ответственности и применения иных мер административного принуждения (административно-пресекательных, административно-предупредительных, административно-обеспечительных и административно-восстановительных мер принуждения и принудительного исполнения судебных актов). Правовая природа охранительной административно-процессуальной формы деятельности публичной администрации не может быть единой, так как административное правонарушение по своей природе отличается от административно-правового спора, хотя в основе и того и другого лежит юридический конфликт.

Е.Б. Лупарев, характеризуя категорию конфликт, пишет: «... конфликт может быть предпосылкой возникновения спора в юридическом смысле, но не любой административный спор развивается на базе конфликта и тем более не любой спор есть конфликт» [50, с. 11]. Данное весьма обоснованное утверждение является также одним из признаков, позволяющим разграничивать административное правонарушение (служебно-дисциплинарный проступок) и административно-правовой спор.

Исследуя понятие и природу административно-правового спора, Е.Б. Лупарев отмечает, что административно-правовой спор представляет собой «такой тип комплексного материально-процессуального административного правоотношения, который характеризуется наличием противоречий сторон, вызванных конфликтом интересов в сфере государственного управления или несовпадением взглядов на законность и обоснованность организационных действий органов и лиц, наделенных государственно-властными управленческими полномочиями» [5, с. 24].

Из приведенных положений можно увидеть, что в основе административной ответственности и административно-правового спора может лежать юридический конфликт в рамках комплексного материально-процессуального правоотношения [50, с. 35]. Однако это не говорит о том, что административное правонарушение и административно-правовой спор имеют одинаковую юридическую природу.

Действительно, Л.А. Николаева считает, что «административная ответственность ... - это особое правовое состояние, когда лицо, нарушившее правовую норму, обязано претерпеть определенные правовые последствия – лишения и ограничения, применяемые к нему государством... норма административной ответственности в сочетании с юридическим фактом (правонарушением) порождают административное охранительное правоотношение» [58, с. 24-25], т.е. административная и служебно-дисциплинарная ответственность по своей юридической сущности есть материальное охранительное правоотношение, возникающие в связи с административным правонарушением, которое реализуется в рамках административно-процессуальной охранительной формы деятельности органов и должностных лиц публичной администрации. Иными словами, административное материальное правоотношение, возникающее в связи с совершенным административным правонарушением по своей природе, является охранительным и восстановительным материальным правоотношением, которое возникает между государством и правонарушителем, преследующим цели охрану и восстановление административного правопорядка.

Изучая структуру административно-правового спора Е.Б. Лупарев, отмечает: «... объектом спора выступают не сами субъективные публичные права, обязанности и законные интересы, а защита соответственно управленческих прав, законных интересов и порядка реализации публичных управленческих обязанностей. Сами же нарушенные права и обязанности, неудовлетворенный интерес могут быть рассмотрены как предмет спора» [50, с. 90]. Это свидетельствует об отличной от административно-охранительного

правоотношения правовой природы материального административно-спорного правоотношение, которое следует признать административно-защитительным отношением.

Подводя итог обоснованию концепции понятия и содержания административного процесса, следует отметить, что приведенное различие между материальным охранительным и материальным защитительным правоотношении лежит вид юридического факта, который влечет их возникновение: административное правонарушение или административно-правовой спор. Кроме этого, административное правонарушение и административно-правовой спор обеспечиваются и реализуются разными административно-процессуальными правоотношениями, что обуславливает необходимость дифференцировать административно-процессуальную форму деятельности уполномоченных субъектов на административно-юрисдикционную и административно-юстиционную формы процессуальной деятельности публичной администрации и суда [125, с. 34].

Кроме рассмотренных проблем, следует обратить внимание на то, что в последнее время среди ученых-административистов ведется спор о самостоятельности отрасли административно-процессуального права в системе российского административного права «наряду с гражданско-процессуальной и уголовно-процессуальной отраслями правовой системы России» [69, с. 10]. По мнению Л.Л. Попова для этого есть все основания:

во-первых, законодательная (процессуальные нормы Конституции РФ и судебная власть (процессуальные кодексы) имеют процессуальное обеспечение. Однако исполнительная власть не имеет законодательной процессуальной основы для реализации своих функций;

во-вторых, в п. «к» ст. 72 Конституции РФ заложена идея самостоятельной административно-процессуальной отрасли российского права;

в-третьих, административный процесс, как уже было доказано выше, является самостоятельной юридической категорией. Поэтому, «совокупность административно-процессуальных норм, обеспечивающих реализацию

материальных норм административного права, бесспорно, являющегося ключевой, базисной отраслью российского права, выступает в качестве самостоятельной отрасли российского права» [69, с. 10-11];

в-четвертых, если административное право является ведущей отраслью российской правовой системы, то и административно-процессуальное право, призванное обеспечивать реализацию одновременных материально-правовых норм должно иметь статус самостоятельной процессуальной отрасли права [69, с. 10-11].

Данный подход поддерживают и другие ученые [127, с. 24-28].

Столь убедительные аргументы в пользу самостоятельности отрасли административно-процессуального права позволяют согласить с данной позицией, которая фактически становится доктринальной.

Таким образом, административный процесс следует признать дифференцированный на три процессуальные формы юридически значимых действий и предъявляемых к ним требований, выражающийся в административно-процедурной, административно-юрисдикционной и административно-юстиционной деятельности, возникающей для обеспечения нормального функционирования государственно-управленческих (и иных публичных) общественных отношений.

По справедливому замечанию П.И. Кононова, административно-процессуальная форма присуща исполнительной власти, что позволяет говорить о необходимости «выделения внесудебного (исполнительного) административного процесса, осуществляемого в форме административного производства и судебного административного процесса, осуществляемого в форме административного судопроизводства» [45, с. 14]. Это означает, что наиболее аргументированной является комплексная концепция российского административного процесса. При этом совокупность норм, регламентирующих административно-процессуальные правоотношения, образуют самостоятельную отрасль российского права – административно-процессуальное право.

1.2 Структура административного процесса и виды административных производств

Традиционно вопрос о структуре административного процесса связан с понятием административного производства. Однако в доктрине не сложилось единого мнения относительно соотношения таких категорий, как «административный процесс» и «административное производство».

К примеру, В.Н. Протасов, под юридической процедурой понимает структурированную «правовыми отношениями систему актов поведения, обладающая нормативной или индивидуальной моделью своего развития и служащая средством реализации основного, главного для нее правового отношения» [86, с. 435-436]. Юридический процесс определяют как нормативно установленные формы упорядочения юридической деятельности.

Существует и обратная точка зрения, согласно которой административная процедура – это «порядок осуществления определенной деятельности, а не сама эта деятельность» [102, с. 4]. Высказывается позиция о тождественности административного процесса и административной процедуры [86, с. 436-437].

В науке существует мнение, что административный процесс является более узким понятием, чем административное производство.

Например, Н. Г. Салищева считает, что «производство охватывает все аспекты деятельности государственного аппарата, начиная от подготовки и издания акта управления и заканчивая материально-техническими действиями. Административное производство является процессом применения административно-правовых норм, процессом деятельности исполнительных и распорядительных органов, в то время как административный процесс представляет собой деятельность по разрешению споров и применению мер принуждения» [91, с. 8].

Однако, исходя из подобного понимания административного производства, не представляется возможным включить в структуру

юрисдикционного процесса другие виды видов административных производств позитивного характера.

М.В. Максютин считает правильным рассматривать административно-юрисдикционный процесс как административно-юрисдикционное производство, которое является частью административного процесса [54, с. 120].

Представителей управленческой концепции административного процесса считают, что административный процесс является целым, а административное производство его часть. Иными словами, административный процесс представляет собой совокупность административных производств.

Придерживаясь изложенной точки зрения, В.Д. Сорокин полагает, что «структура административного процесса включает совокупность производств положительного и юрисдикционного характера, охватывающих правотворческую и разнообразную правоприменительную деятельность органов исполнительной власти» [92, с. 120-121].

Такую позицию поддерживают большинство ученых-административистов. Административное производство как структурную часть административного процесса, определяет Д.Н. Бахрах [12, с. 146-147].

Автор настоящей магистерской диссертации полагает, что именно управленческая концепция в большей степени соответствует структуре административного процесса, подразделяя его на несколько видов самостоятельных производств.

Большое количество различных видов административных производств обуславливает необходимость их систематизации.

Так, Ю.М. Козлов все виды административных производств разделяет на юрисдикционное и процедурное производство [7, с. 262].

Однако следует обратить внимание на то, что отдельные административные производства в рамках одной группы могут отличаться различным содержанием правоотношений. Поэтому, не правильно

использовать предмет в качестве критерия классификации административных производств.

Г.Н. Салищева предлагает классифицировать административные производства в зависимости от сферы деятельности правоприменительных органов, на:

- 1) административные процедуры – сфера деятельности только органов исполнительной власти;
- 2) административная юрисдикция – сфера деятельности как органов исполнительной власти, так и судебных органов,
- 3) административное судопроизводство – сфера деятельности органов правосудия [91, с. 221-232].

За пределами представленной Г.Н. Салищевой классификации, остаются специфические признаки отдельных групп административных производств. Поэтому, наиболее обоснованной представляется классификация административного производства в зависимости от категории дел, разрешаемых в сфере государственного управления, что вытекает из понимания административного производства, как вида административной деятельности по разрешению дел определенной категории на основе общих и специальных процессуальных норм [12, с. 17].

Административные дела в рамках одной категории отличаются общностью содержания, обусловленной спецификой способа их разрешения компетентным органом власти. На основании данного критерия административный процесс можно разделить на:

- 1) «административно-процедурный процесс – деятельность по осуществлению органами исполнительной власти управленческих деятельности;
- 2) административно-юрисдикционный процесс – деятельность по применению органами исполнительной и судебной власти мер административного принуждения;

- 3) административное судопроизводство – деятельностью по рассмотрению и разрешению судебными органами административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, организаций, а также иных административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений» [2, с. 198-199].

По мнению В.Д. Сорокина, «структура административного процесса включает совокупность производств положительного и юрисдикционного характера, охватывающих правотворческую и разнообразную правоприменительную деятельность органов исполнительной власти» [92, с. 120]. Подобную позицию разделяют большинство ученых. При этом, ученые в структуру административного процесса включают не только виды административных производств, но и стадии административного процесса, а также принципы, действующие в административно-процессуальной сфере; средства и способы их реализации и реально сложившиеся гарантии.

Проведенный краткий обзор по вопросу о классификации административных процедур показал, что в административно-правовой науке нет единства мнений. При этом, в некоторых исследованиях наблюдается терминологическая путаница.

К примеру, некоторые ученые административный процесс делят на:

- 1) «юрисдикционный процесс, который включает отношения в сфере применения мер административного наказания и осуществления судебного контроля за деятельность органов исполнительной власти;
- 2) материальный (управленческий) процесс включает отношения по принятию нормативно-правовых актов и по порядку их применения в рамках позитивного процесса, а также рассмотрение споров в сфере управления органами государственного управления и наложения административного наказания органами исполнительной власти» [3, с. 7].

Другие полагают, что административный процесс складывается из: позитивного управленческого, административно-юрисдикционного процесса и административного судопроизводства.

Приведенная структура административного процесса отражает внутреннее содержание данного вида деятельности. Однако, представляется правильным структурные элементы называть видами административных производств.

О.В. Гречкина предлагает административный процесс разделить на следующие виды производств:

- 1) юрисдикционное производство: производство по делам об административных правонарушениях, дисциплинарное производство, производство по жалобам
- 2) процедурное производство, которое включает в себя лицензионно-разрешительное производство, регистрационное производство, производство по принятию правовых актов управления [20, с. 243].

Н.Г. Салищева предложила все виды административных производств классифицировать по однородности индивидуально-конкретного дела, на:

1. «производство по принятию нормативных актов государственного управления;
- 3) производство по предложениям и заявлениям граждан и обращениям о реализации принадлежащих им прав в сфере государственного управления;
- 4) производство по административно-правовым жалобам и спорам;
- 5) производство по организационным делам в аппарате государственного управления;
- 6) производство по делам о поощрениях в сфере государственного управления;
- 7) производство по делам о применении принудительных мер в сфере государственного управления» [92, с. 149-150].

П.И. Кононов в зависимости от содержания выполняемых административными органами функций, классифицирует правоприменительную деятельность государства на: административную и судебную. В связи с чем различает два процесса: административно-распорядительный (регистрационное, лицензионно-разрешительное, правопредставительное, государственно-поощрительное, государственно-обеспечительное производство) и административно-охранительный (административно-принудительный и административно-защитный) [46, с. 33].

С.Н. Махина, исследуя перспективы развития правового регулирования административного процесса, выделяет в системе управленческого процесса следующие производства:

- 1) основные производства – производство по изданию правовых актов управления и административно-договорное производство;
- 2) специальные производства – лицензионное производство, регистрационное производство, разрешительное производство, кадровое; данные производства относятся к числу основных административно-правоприменительных производств;
- 3) особые производства – производство по обращению граждан [55, с. 73-89].

В целом, в приведенной конструкции можно различить три вида производств единого административного процесса:

- а) правотворческое производство;
- б) правонаделительные производства;
- в) правоохранительные производства [92, с. 323-324].

По мнению А.Г. Александрова, что критерием дифференциации административного процесса на отдельные виды производств, являются функции, реализуемые посредством процессуальных норм [5, с. 202]. Данную закономерность высказывал В.А. Юсупов, который отмечал, что «содержание советского государственного управления имеет функциональную структуру, а функции по своему содержанию неодинаковы... Процессуальные связи

«привязаны» к материальным, и, следовательно, функции управления на них тоже оказывают влияние. Поэтому целесообразно, по нашему мнению, в качестве критерия классификации административных производств брать характер функций управления, которые обеспечиваются отдельным видом производства, а затем уже искать то общее, что объединяет ту или иную категорию дел» [130, с. 493-494, 505].

В связи с этим административный процесс, исходя из двух основных функций, осуществляемых органами исполнительной власти, следует разделить на охранительные (юрисдикционные) производства и управленческие производства.

К числу охранительных (юрисдикционных) производств следует отнести: производство по обжалованию законности действий органов государственного управления и иные административно-судебные производства, возникающие из публичных правоотношений; исполнительное производство; производство по применению мер административного принуждения; производство по делам об административных правонарушениях; дисциплинарное производство.

Управленческие производства, в свою очередь, по функциональному назначению следует разделить на:

- а) административно-нормотворческое производство [22, с. 5-9];
- б) внешнеуправленческие административные производства;
- в) внутриуправленческие административные производства [5, с. 202].

Изложенное позволяет структуру административного процесса представить как совокупность административных производств, которые целесообразно разделить на следующие виды:

- 1) административно-нормотворческое производство, т.е. производство по принятию нормативных актов государственного управления;
- 2) административно-правонаделительное производство, которое в свою очередь включает:
 - разрешительное производство;
 - регистрационное производство;

- учредительное производство;
- кадровое (служебное производство (порядок приема на службу, порядок поощрения, аттестационное производство, гарантированное производство, порядок прекращения государственной службы));
- административно-договорное производство;

3) административно-юрисдикционное производство:

- производство по обращениям граждан, общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций о реализации принадлежащих им прав в сфере управления;
- производство по делам об административных правонарушениях;
- исполнительное производство;

4) административно-надзорное производство.

Зарубежные ученые-административисты выделяют три вида административных процедур: формализованные, полужформализованные и свободные [132, с. 874]. При этом, в качестве функций административных процедур называют инструментальные и неинструментальные, направленные на обеспечение защиты прав и интересов лиц, надлежащего качества управления и принимаемых управленческих решений [133, с. 552-553].

Таким образом, административные процедуры представляют собой выражение позитивной государственно-управленческой деятельности, они приносят надлежащий порядок в организацию и функционирование публичной власти, обеспечивают соблюдение принципа законности, установления гарантий полезности, эффективности и открытости административных действий. Одним из известнейших ученых-административистов, разрабатывающих проблемы административных процедур, является доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ Ю.Н. Старилов, активно продвигающий идею о необходимости принятия в РФ закона «Об административных процедурах», которую разделяет и Л.Л. Попов. Следует отметить, что в некоторых бывших советских

республиках подобные законы были приняты в ходе административных реформ начала XXI в.

Тем не менее, в настоящее время регламентация административных процедур в России осуществляется лишь на уровне административных регламентов государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Согласно ст. 2 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [121] административный регламент – это нормативный правовой акт, устанавливающий порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги.

Административные регламенты разрабатываются органами власти как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях, в них содержится информация касательно сроков предоставления услуг, о необходимых документах, основаниях для отказа, административных процедурах, порядке обжалования действий должностных лиц и др. При этом, учитывая количество подлежащих регламентации государственных и муниципальных услуг и функций, некоторыми органами только на федеральном уровне разрабатываются десятки административных регламентов, а их общее число по стране (включая уровни субъектов РФ и муниципальных образований) составляет около 200 тыс.

Недостаточная эффективность такого подхода вполне очевидна: регламентация каждой административной процедуры приводит к излишнему усложнению правового регулирования управленческих отношений. К тому же сужение значения административных процедур до отдельных действий органов власти затрудняет формирование представлений о них как о целостном правовом институте. По словам Л.Л. Попова, ведомственное процессуальное нормотворчество в виде создания административных регламентов «никоим образом не заменяет полноценное процессуальное законодательство» [70, с. 97]. Возможность решения проблем процессуального регулирования ученых

видит в разработке и принятии нового закона, в котором в соответствии со структурой административного процесса, включающей как управленческие (позитивные) процедуры, так и юрисдикционные производства, могут быть объединены регламентирующие их нормы: «Если в одном законе объединить административно-процедурное производство и административно-деликтное производство, то мог бы получиться Административно-процессуальный кодекс РФ, так нужный управленческой практике для преодоления коррупции, повышения эффективности государственного управления» [71, с. 78].

Однако на практике предложение профессора получает лишь частичное воплощение: несмотря на ожидаемое обособление в отдельном законе норм, регулирующих производство по делам об административных правонарушениях, управленческо-процедурная часть административного процесса по-прежнему не имеет должной законодательной регламентации [53, с. 48-50]. Тем не менее, принятие Процессуального кодекса РФ об административных правонарушениях позволит положить начало совершенствованию административно-процессуального законодательства и в дальнейшем активизировать работу по созданию закона «Об административных процедурах».

1.3 Принципы административного процесса: система и содержание

Сложная структура административного процесса, основанная на комплексной концепции его понимания и содержания, актуализирует изучение системы конституционных принципов рассматриваемого вида юридического процесса. Актуальность изучения системы конституционных принципов административного процесса обусловлена также потребностью решения следующих задач:

- 1) определения общих для всего административного процесса конституционных принципов;

- 2) определения системы конституционных принципов административно-процедурного, административно-юрисдикционного и административно-юстиционного процесса.

В основе построения системы конституционных принципов административного процесса является выделение общих конституционных принципов административного процесса, являющихся фундаментальными, основополагающими началами всего данного вида юридического процесса и специальные конституционные принципы административно-процедурного, административно-юрисдикционного и административно-юстиционного процесса. При этом данные две группы конституционных принципов административного процесса складываются из организационных и функциональных конституционных принципов административного процесса.

Так, А.Б. Зеленцов отмечает, что по своему содержанию и объекту правового регулирования принципы административного права могут быть подразделены на: а) организационные принципы, устанавливающие основополагающие требования к организации органов управления (например, принципы судостройства); б) функциональные принципы, определяющие основные требования к самой процедуре осуществления процесса и обеспечивающие реализацию основных функций органов исполнительной власти в процессе непосредственного рассмотрения и разрешения административных дел [32, с. 77]. В основе системы конституционных принципов административного процесса лежит четыре группы таких принципов.

Дальнейшее развитие системы принципов строится на основе отраслевой и институциональной дифференциации принципов отрасли административного права, которые развивают содержание конституционных принципов и отражают специфику отрасли административно-процессуального права и входящих в него институтов.

Таким образом, следует признать, что в основе системы конституционных принципов административного процесса лежат общие

организационные и функциональные принципы административного процесса и специальные организационные и функциональные принципы административного процесса. Данные группы принципов актуальны в контексте темы настоящего исследования, что предопределяет их дальнейшее рассмотрение и анализ.

Под общими организационными конституционными принципами административного процесса следует понимать фундаментальные, основополагающие идеи, взгляды, концепции, отражающие формирование (построение) системы элементов, осуществляющих административно-процессуальную деятельность. К числу общих организационных конституционных принципов административного процесса следует отнести:

1. Принцип федерализма (ст. 5, 11 Конституции РФ). В юридической науке отмечается, что «конституционные принципы федерализма генерируют системные взаимосвязи, обуславливающие единство федеративного государства со столь различающимися субъектами РФ, наполняются конкретным содержанием федеральными законами и законами субъектов Федерации, которые не просто повторяют федеральные нормы, а регулируют то особенное, что объединяет население той или иной территории и всей страны в целом» [57, с. 84].

Содержание принципа федерализма, как организационного конституционного принципа административного процесса, заключатся в следующих основных положениях. Во-первых, административный процесс является юридической формой деятельности всей системы публичной власти в Российской Федерации как федеральном, так и региональном, а также исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления (ст.ст. 19-20 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [112]. Во-вторых, административно-процессуальное законодательство как форма объективизации норм административно-процессуального права формируется как на федеральном, так и на региональном уровнях федеративной организации государства. Это

позволяет говорить о двух «сегментах» административно-процессуального права: федеральное административно-процессуальное право и административно-процессуальное право субъектов РФ. При этом второй «сегмент» единого административно-процессуального права имеет весьма ограниченный предмет административно-процессуального регулирования. Он преимущественно касается административно-процедурного процесса деятельности публичной администрации и отдельных вопросов административно-юрисдикционного процесса.

2. Принцип демократизма (ст. 3 Конституции РФ) - заключается в формировании форм и процедур участия народа в процессах осуществления публичного управления и формировании административно-процессуального законодательства как необходимо механизма осуществления исполнительной власти и контроля обществом за его деятельностью. Применение этого принципа связано с формированием административно-процессуальных норм, которыми устанавливаются позитивно-управленческие, административно-юрисдикционные и административно-юстиционные процедуры деятельности публичной администрации по принятию позитивного управленческого решения, охране и защите общественных отношений в сфере деятельности публичной администрации, специфике применения институтов представительной и непосредственной демократии при регулировании деятельности публичной администрации [60, с. 21].

3. Принцип языка процессуального производства (ч. 2 ст. 26, 68 Конституции РФ), который следует рассматривать как международно-правовые, конституционные нормы и основывающиеся на нем нормы административно-процессуального законодательства, определяющие порядок языкового общения граждан с органами, осуществляющими публичное управление, на всей территории Российской Федерации при рассмотрении и разрешении индивидуально-конкретного административного дела, гарантии прав и законных интересов лиц, не владеющих или недостаточно владеющих русским языком, и устанавливающие обязанности должностных лиц по

реализации прав граждан пользоваться родным языком без каких либо ограничений. В рамках административно-юрисдикционного и административно-юстиционного процесса данный организационный конституционный принцип частично находит воплощение (например, ст. 24.2 КоАП РФ [41]; ст. 12 КАС РФ). Потребность реализации рассматриваемого принципа в рамках административно-процедурного процесса возможна, по нашему мнению, лишь посредством кодификации административно-процессуального законодательства и принятия Административно-процессуального кодекса РФ, потребность в принятии которого неоднократно отмечалось в юридической науке [480 с. 82-84].

Под общими функциональными конституционными принципами административного процесса следует понимать фундаментальные, основополагающие идеи, взгляды, концепции, отражающие осуществление административно-процессуальной деятельности органов и должностных лиц публичной администрации и иных субъектов, участвующих в государственно-управленческих отношениях. К числу общих функциональных конституционных принципов административного процесса следует отнести:

1. Принцип законности (ст. 15 Конституции РФ). В отечественной теоретико-правовой науке считается, что содержание принципа законности заключается в строгом и неуклонном следовании государственных органов и должностных лиц закону в процессе правоприменительной деятельности [124, с. 215]. Для системы органов и должностных лиц публичной администрации данный принцип имеет особое значение, поскольку функциональное предназначение органов и должностных лиц публичной администрации заключается в реализации конституционных прав, свобод и исполнения обязанностей человека и гражданина, коллективных субъектов права. Совершенно очевидно, что вся деятельность органов публичной администрации не может быть осуществлена вне процессуальной формы, которая выступает значимой гарантией обеспечения законности в процессе правоприменительной деятельности указанных субъектов, так как предъявляет

определенные процессуальные требования к деятельности органов и должностных лиц публичной администрации и принимаемым ими управленческими решениями.

2. Принцип охраны интересов личности и государства (ст. 2, 17, 18, 46, 55 и др. Конституции РФ) - является естественным продолжением принципа законности деятельности органов и должностных лиц публичной администрации. Содержание данного принципа имеет существенное значение и для административно-деликтного, и административно-процедурного процесса. Охрана интересов личности и государства в рамках административно-деликтного процесса предполагает закрепление в нормах данного процесса баланса частного и публичного интереса при реализации норм, устанавливающих административную ответственность [63]. Данный принцип имеет существенное значение и в рамках административно-процедурного процесса, предполагая необходимым охранять права граждан и государства в рамках управленческих производств деятельности органов и должностных лиц публичной администрации.

3. Принцип открытости деятельности органов государственной власти (ст. 123 Конституции РФ). Хотя принцип открытости деятельности органов государственной власти прямо и не закреплен в Конституции РФ, между тем он определен как принцип деятельности органов судебной власти.

Содержание принципа открытости характеризуется свободой доступа к информации о деятельности и обращении в орган публичной администрации, доступ к информации о принятом управленческом решении, полученной по результатам рассмотрения административного дела. Данный принцип находит закрепление в п. 4 ст. 4 ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», ст. 24.3 КоАП РФ. Следует отметить, что принцип открытости деятельности органов и должностных лиц публичной администрации имеет определенные ограничения, обусловленные характером информации, являющейся объектом управленческого правоотношения.

Принцип открытости за отдельными изъятиями предусмотрен и при судебном рассмотрении публично-правовых споров (ст. 11 КАС РФ).

4. Принцип равноправия субъектов административно-процессуальных правоотношений (ч. 3 ст. 123 Конституции РФ). Данный принцип представляет собой правило, в соответствии с которым административно-процессуальное законодательство обеспечивает равенство участвующих в деле лиц при обращении в суд или в орган и к должностному лицу публичной администрации, предоставление равных возможностей использования процессуальными права и исполнения обязанностей, защиты своих прав и законных интересов.

Содержание данного конституционного общего функционального принципа административного процесса заключается:

- 1) в равенстве сторон при обращении в суд, или в орган, или к должностному лицу публичной администрации. Это равенство является формальным, т.е. выраженным в нормах административно-процессуального законодательства;
- 2) в равенстве возможностей реализации, охраны и защиты прав и свобод не только в суде, но и в органе публичной администрации;
- 3) в равных возможностях участия сторон в доказательственной деятельности в рамках административного процесса. Между тем следует отметить, что главной проблемой равных возможностей сторон процесса является обеспечение не только юридического, но и фактического равенства сторон процессуальных правоотношений. Очевидно, что в рамках судебных видов юридического процесса достижение фактического равенства возможно и необходимо, путем совершенствования процессуального законодательства. Однако в административном процессе, особенно в его административно-процедурной и административно-юрисдикционной части, такое равенство весьма затруднительно, затруднительно оно и в досудебных стадиях уголовного процесса.

Представляет уместным признать, что развитие формального равенства возможностей сторон административно-процессуального правоотношения будет способствовать к «приближению» к фактическому равенству, что возможно посредством дальнейшего развития и кодификации, а более верно говорить, реформы административно-процессуального законодательства и провозглашение в нем рассматриваемого конституционного принципа.

5. Принцип обжалования решений и действий (или бездействий) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц (ч. 2 ст. 46 Конституции РФ).

Значительное место в системе конституционных принципов занимают конституционные специальные организационные и функциональные принципы административного процесса.

Особенность этих видов принципов заключается в том, что они дифференцируются по элементам содержания административного процесса. В приведенной связи следует признать следующие их виды:

- 1) конституционные специальные организационные принципы административно-процедурного процесса;
- 2) конституционные специальные функциональные принципы административно-процедурного процесса;
- 3) конституционные специальные организационные принципы административно-юрисдикционного процесса;
- 4) конституционные специальные функциональные принципы административно-юрисдикционного процесса;
- 5) конституционные специальные организационные принципы административно-юстиционного процесса или административного судопроизводства;
- 6) конституционные специальные функциональные принципы административно-юстиционного процесса или административного судопроизводства.

Столь обширная система специальных конституционных принципов административного процесса обусловлена сложной структурой современного административного процесса. Сложность структуры административного процесса заключается в регулятивной, охранительной и защитительной природе данной административно-процессуальной деятельности органов и должностных лиц публичной администрации и суда. В этой связи анализ содержания данных принципов позволит раскрыть юридическую правореализационную сущность данного процесса, определить его цели и задачи, что повысит эффективность этих принципов в практике правореализации органов и должностных лиц публичной администрации и суда.

Конституционные специальные организационные принципы административно-процедурного процесса - наименее нормативно обеспеченной в современном административном управленческом процессе. К числу таких принципов в настоящее время следует отнести:

1. Принцип совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере формирования административно-процессуального законодательства (п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ).

Проблема разграничения предметов ведения и полномочий органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере формирования административно-процессуального законодательства, регламентирующего административно-процедурные (управленческие) отношения, является ключевым конституционным организационным принципом, предполагающим формирование подсистем федеральных и региональных административно-процедурных норм. Однако, следует отметить, что каких-либо специальных актов по данной проблеме в Российской Федерации не принято, что, в конечном счете, влечет негативные последствия в нормотворчестве публичной администрации как на федеральном, так и региональном уровнях [31]. Приведенные обстоятельства, требуют принятия федерального закона о нормативно-правовых актах, что является

жизненно необходимым в процессе формирования российского правового государства.

2. Принцип самостоятельности в принятии решения по административному делу (ст. 3 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» [122]). Данный принцип организации административно-процедурной деятельности органов публичной администрации заключается в необходимости построении и организации деятельности органов и должностных лиц публичной администрации по принятию законного, обоснованного и целесообразного управленческого решения по административному делу, недопустимости вмешательства третьих лиц, в том числе вышестоящих, в принятие управленческого решения, недопустимости выхода за пределы компетенции при принятии решения по индивидуально-конкретному административному делу. Между тем этот принцип не исключает, а наоборот предполагает необходимость осуществления государственного и общественного контроля и прокурорского надзора за законностью принятия управленческого решения, что нельзя считать вмешательством в принятие государственно управленческого решения по индивидуально-конкретному административному делу. Следует констатировать, что административно-процедурное законодательство слабо регламентирует проблемы самостоятельности при принятии решения по административному делу. В настоящее время все сводится к установлению определенных антикоррупционных запретов и ограничений, но они не являются административно-процедурными правовыми средствами обеспечения самостоятельности принятия управленческого решения. Следует констатировать необходимость нормативного обеспечения осуществления рассматриваемого принципа в современных административно-процедурных правовых актах.

3. Принцип ответственности компетентных органов и лиц за ненадлежащее ведение процесса и принятое решение (ст. 3 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации») - выступает как объективная

потребность организации административно-процессуальной деятельности органов и должностных лиц публичной администрации, не имеющий в настоящее время административно-процедурного обеспечения. В настоящее время нарушение административных процедур деятельности органов и должностных лиц публичной администрации не влечет никаких правовых последствий, что является крайне нежелательным.

Целью государственного контроля является выявление нарушения административной процедуры в процессе повседневного руководства деятельностью подчиненных государственных служащих и устранение такого нарушения, посредством дачи руководящих указаний, применения иных средств воздействия на нарушителя административной процедуры. В свою очередь цель государственного надзора за соблюдением административной процедуры позитивного государственного управления не определяется. Из смысла действующего административно-процессуального законодательства и законодательства о прокурорском надзоре следует, что такой надзор осуществляется с целью защиты прав, свобод и законных интересов человека, вовлеченного в сферу деятельности исполнительной власти. Эти положения свидетельствуют, что надзор за соблюдением административных процедур позитивного государственного управления преследует цель защиту прав и свобод человека. Нельзя не признать, что целью государственного надзора также является защита прав и интересов иных публичных субъектов, участвующих в административно-правовых и иных публичных правоотношениях, включая Российскую Федерацию, субъекты РФ и муниципальные образования. Следовательно, государственному надзору подлежат все административные процедуры.

Однако, к примеру, практика деятельности должностных лиц органов публичной администрации при осуществлении государственного надзора свидетельствует, что незаконное возбуждение административно-надзорного производства не влечет признание его незаконным. Это обстоятельство является крайне негативным.

К числу конституционных специальных функциональных принципов административно-процедурного процесса следует отнести:

1. Принцип приоритета прав и свобод граждан, определяющих деятельность органов исполнительной власти (публичной администрации) (ст. 18 Конституции РФ) - заключается в насущной потребности не только определения административно-процессуального статуса граждан, вовлеченных в сферу деятельности исполнительной власти, но и формировании системы гарантий реализации и защиты этих прав и свобод в процессе принятия управленческого решения и реализации субъективных прав и свобод граждан. Возможность обеспечения эффективной реализации гражданами прав и свобод в рамках административно-процедурного производства обеспечит принятие законного, обоснованного и целесообразного управленческого решения по административному делу.

2. Принцип открытость деятельности органов, предоставляющих государственные услуги и реализующих государственные функции (ч. 2 ст. 24 Конституции РФ). Наиболее распространенными видами административных производств являются производства по предоставлению государственных услуг и реализации государственных функций. Это обстоятельство требует обеспечение прозрачности и открытости не только разработки административного регламента по данным видам административных производств, но и осуществления этих производств органами и должностными лицами публичной администрации, что будет способствовать принятию законного, обоснованного и целесообразного управленческого решения по административному делу.

3. Принцип обращения граждан в орган и должностному лицу публичной администрации (ст. 33 Конституции РФ). Данный принцип находит свое законодательное развитие в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [110].

Между тем следует признать, что в рамках отдельных видов административных производств по принятию управленческого решения по

административному делу допускает ограниченные возможности обращения граждан в орган и к должностному лицу публичной администрации. Такими административными производствами являются производства, в рамках которых не реализуются субъективные права и свободы граждан, например, административные нормотворческие производства, производства по заключению административных договоров. Специфика данных производств заключается не только в том, что в рамках них гражданин не реализует субъективные права и свободы, но и в том, что они являются внутриорганизационными административными производствами, которые функционируют в соответствии принципом открытости деятельности органов и должностных лиц публичной администрации.

Следующей группой конституционных принципов являются конституционные специальные организационные принципы административно-юрисдикционного процесса. Н.Г. Канунникова дает следующее определение административно-юрисдикционного процесса как «... носящий принудительный характер, имеющий целью разрешение споров вид административного процесса, связанный с реализацией мер государственного принуждения, находящих отражение в санкциях административно-правовых норм» [38, с. 29]. Несмотря на то, что каждое административное производство имеет свои особенности и отличается друг от друга целями, решаемыми задачами, кругом субъектов в них участвующих и другими обстоятельствами, между тем следует отметить, что все виды административно-юрисдикционных производств основываются на единых принципах организации и функционирования.

К числу конституционных организационных принципов административно-юрисдикционного процесса следует отнести принцип осуществления административной юрисдикции исключительно федеральными органами исполнительной власти (публичной администрации) (ч. 3 ст. 55, п. «е» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ). Содержание данного принципа заключается в том, что в рамках административной юрисдикции органов и должностных лиц

публичной администрации применяют меры административного принуждения, как вида государственного принуждения. Осуществляя административное принуждение органы и должностные лица публичной администрации ограничивают права и свободы граждан.

К числу конституционных специальных функциональных принципов административно-юрисдикционного процесса следует отнести комплекс принципов, которые сформулированы в Конституции РФ и в правовых позиция Конституционного Суда РФ:

1. Принцип баланса частного и публичного интереса при осуществлении административной юрисдикции. Данный принцип сформулирован в ряде правовых позиций Конституционного Суда РФ [73]. Именно соблюдение данного баланса позволяет избежать избыточное государственное принуждение [30, с. 78].

2. Принцип недопустимости избыточного государственного принуждения. Данный принцип также сформулирован в ряде правовых позиция Конституционного Суда РФ [74]. Следует признать, что недопустимость избыточного государственного принуждения в настоящее время обеспечено в рамках дисциплинарного производства и исполнительного производства.

3. Принцип состязательности при осуществлении административной юрисдикции (ч. 3 ст. 123 Конституции РФ). Данный принцип неотрывно связан со всеми ранее определенными принципами и прежде всего принципом равенства сторон административно-деликтного дела.

Между тем в административно-правовой науке высказывается мнение в соответствии с которым утверждается, что в административно-деликтном процессе принцип состязательности является излишним [23, с. 250]. С подобным подходом вряд ли уместно согласиться, так как вне зависимости от того каким типом процесса является производство по делам об административных правонарушениях и дисциплинарное производство защита прав и свобод человека должна быть обеспечена судом как органом

государственной власти неукоснительно, что вытекает из требований Конституции РФ.

На данное обстоятельство следует обратить внимание в процессе реформирования административно-деликтного законодательства и дальнейшего совершенствования законодательства о государственной службе.

4. Принцип презумпции невиновности (ст. 49 Конституции РФ). Действующее административно-деликтное законодательство данный принцип закрепляет в ст. 1.5 КоАП РФ.

5. Принцип обеспечения гарантий неприкосновенности личности и охраны чести и достоинства личности (ст. 21 и 22 Конституции РФ) - связан с иными конституционными принципами административно-юрисдикционного процесса, развивая и дополняя их, обеспечивая недопустимость произвола и беззакония в отношении субъектов, вовлеченных в сферу административно-юрисдикционной деятельности органов и должностных лиц публичной администрации.

6. Принцип обеспечения права на квалифицированную юридическую помощь (ст. 48 Конституции РФ). Данный принцип следует отличать от принципа права на защиту, который имеет значительно более широкое значение, включающий в себя, в том числе, принцип права на квалифицированную юридическую помощь.

Следует отметить, что осуществление данного принципа в производстве по делам об административных правонарушениях действующее административно-юрисдикционное законодательство допускает с определенными недостатками, то реализация принципа обеспечения права на квалифицированную юридическую помощь в рамках дисциплинарного производства, производства по применению иных мер административного принуждения и исполнительного производства является весьма затруднительным.

К числу конституционных специальных организационных и функциональных принципов административно-юстиционного процесса или

административного судопроизводства следует отнести принципы, определенные не только в Конституции РФ, но и дублированные в ст. 6 КАС РФ.

Следует отметить, что в основе приведенной системы конституционных принципов административного процесса, как, впрочем, и иных видов юридического процесса, лежат объективные принципы функционирования права. При этом следует признать, что приведенная система конституционных принципов административного судопроизводства имеет отдельные особенности, обусловленные спецификой административного судопроизводства, например, осуществления административного судопроизводства в разумный срок и исполнение судебных актов по административным делам в разумный срок и активной роли суда при осуществлении судопроизводства по административным и иным публичным делам. Реализация рассматриваемого принципа является важной гарантией от волокиты и бюрократизма при рассмотрении административного дела в порядке административного судопроизводства.

Другим значимым принципом административного судопроизводства, на который обращается особое внимание, является принцип активной роли суда. Данный принцип в КАС РФ реализуется на всех стадиях процесса (ст. ст. 6, 14 КАС РФ). Это обусловлено тем обстоятельством, что активная роль суда в административном судопроизводстве направлена на защиту своих прав и законных интересов при неравных возможностях сторон производства.

В завершении проведения теоретико-правового анализа административного процесса и административного производства, следует подвести некоторые итоги.

Во-первых, административный процесс следует признать дифференцированный на три процессуальные формы юридически значимых действий и предъявляемых к ним требований, выражающийся в административно-процедурной, административно-юрисдикционной и административно-юстиционной деятельности, возникающей для обеспечения

нормального функционирования государственно-управленческих (и иных публичных) общественных отношений.

Во-вторых, административные процедуры представляют собой выражение позитивной государственно-управленческой деятельности, они приносят надлежащий порядок в организацию и функционирование публичной власти, обеспечивают соблюдение принципа законности, установления гарантий полезности, эффективности и открытости административных действий.

В-третьих, система организационных и функциональных конституционных принципов административного процесса имеет весьма существенное значение для развития правоприменительной судебной практики рассмотрения и разрешения административно-правовых и иных публично-правовых споров в рамках административного процесса, обеспечивает качество процесса, гарантирует защиты прав и свобод граждан РФ, иностранных граждан и организаций, вовлеченных в сферу деятельности публичной администрации.

Глава 2 Административный процесс как совокупность административных производств

2.1 Административное нормотворческое производство

Мировая практика административного нормотворчества последнего столетия демонстрирует ряд устойчивых тенденций, связанных с повышением роли и значения данной деятельности, увеличением объема подзаконного регулирования. Небезосновательно теоретики права утверждают, что «нужно отдавать отчет в том, что посредством законов всех вопросов не решить, все отношения не урегулировать» [85, с. 467], а обойтись без ведомственного правотворчества невозможно. И это касается не только России, но и других государств [135].

Историческая тенденция такова, что роль, объем и масштаб ведомственного правотворчества увеличиваются, и чем дальше, тем больше» [129]. А.Ф. Ноздрачев констатирует: «Значительная часть полномочий Правительства РФ в области правового регулирования отношений в сфере управления и предоставления услуг передана ФОИВ (федеральным органам исполнительной власти), что повлекло увеличение объема их нормативных правовых актов в 2,5 раза» [59, с. 7].

Посредством нормативных административно-правовых актов конкретизируются (детализируются, специализируются) нормы актов более высокой юридической силы, как правило, законодательных, в результате чего последние нередко «поднастраиваются», «подправляются» не только применительно к нормируемой деятельности, но и содержательно. Как указал Конституционный Суд РФ, «многие законы, подвергнутые конституционной проверке, нуждаются в конкретизации, детализации, а иногда и в коренном обновлении используемых в них понятий» [37]. Также «правовое регулирование должно отвечать общеправовым требованиям определенности, ясности и непротиворечивости, которые понимаются субъектами

правоотношений как из содержания конкретного нормативного положения, так и из системы нормативных положений, находящихся в очевидной взаимосвязи» [72]. Конституционный Суд РФ неоднократно указывал на подзаконный характер и необходимую связь с законом нормативных актов органов исполнительной власти, исходя из смысла которых должен пониматься и смысл самого закона [64].

Сложно переоценить роль и значение административного нормотворчества для российской правовой системы. Однако его всеобъемлющий характер не может быть неконтролируемым и неопределенным, безграничным. Ввиду сказанного необходимо как теоретически уяснить, так и на практике установить пределы нормотворческой деятельности органов публичного управления, так как недостаточно сказать, что нормативные административно-правовые акты должны приниматься на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ (в последних двух случаях также принимаются административные акты). Во-первых, можно принимать одни акты на основании и во исполнение других, но при этом выходить за пределы компетенции, сферы и ситуации публичного управления, нарушая различные порядки, режимы и нормы. Во-вторых, нельзя забывать о феномене автономности административного нормотворчества, для которого должны быть установлены разумные границы [26, с. 17-24].

В то же время, рассуждая о границах (пределах) административного нормотворчества, стоит обратить внимание на следующее. Неверным является понимание ограничителей функции (деятельности) публичной администрации исключительно как непреодолимых и раз и навсегда установленных, поскольку фактически произошло окончательное стирание демаркационных рамок между законом и административным актом: первый приобрел характер мгновенного реагирования, утратил ценностное содержание и перестал претендовать на универсальность, а второй заявил о себе как всеобщем регуляторе, приказании, превосходящем закон. Например, подзаконный акт может десятилетиями

действовать вместо закона, который не принимается; регулирование общественных отношений может осуществляться указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ в отсутствие законодательного делегирования; ограничения прав и свобод могут вводиться на основании административных актов, несмотря на требование ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

В российском правопорядке нередки и такие ситуации, когда закон приобретает декларативный характер, а основную часть регулятивной нагрузки принимает на себя нормативный административно-правовой акт (совокупность таких актов), как бы образуя альтернативный стандарт для регламентируемой деятельности.

Кроме того, в наиболее адекватном понимании о пределах административного нормотворчества в смысле сдержек можно говорить лишь применительно к ординарным ситуациям нормирования (в отсутствие кризисов и угроз, коренной смены стратегии, в том числе в сторону развития). Действительно, чрезвычайная ситуация меняет структуру законодательства: экстраординарные акты в данном контексте начинают демонстрировать не только новое содержание, но и новую форму.

В данном контексте справедлива позиция Д.В. Осинцева и О.В. Соболева, которые указывают: «Внешняя форма выражения инструментов правовой регламентации традиционно считается базовым элементом самостоятельной отрасли права. Однако представляется, что классический подход, устанавливающий универсальную систему источников права, играет лишь описательную роль без учета функционального потенциала отдельно взятой отрасли» [65, с. 109].

Например, акты главы государства [105] и ведомств [81] постепенно заменяют законодательство, неспособное эффективно регулировать общественные отношения в условиях пандемии COVID-19. Указанные акты в своей совокупности (реже – дискретно) образуют совершенно новый стандарт деятельности (новую норму публичного управления, понимаемую

исключительно системно). Форма акта в таком случае и является главным ограничителем – пределом административного нормотворчества.

Когда обыденное законодательство становится бессильным в нетипичных ситуациях, а документы и нормы деятельности все чаще перестают совпадать, приоритетное значение приобретают акты публичного управления, принимаемые сообразно двум правилам: а) самой системы; б) гибкости административного нормотворчества.

Все иные императивы на время утрачивают свои силу и значение.

Между тем модельное представление пределов административного нормотворчества для типичных ситуаций нормирования демонстрирует ряд ограничителей (пределов).

Представляется, что пределы подзаконного нормативно-правового регулирования обусловлены в первую очередь составом субъектов, принимающих (издающих) нормативные административно-правовые акты. Граница административного нормотворчества, определяемая по видам его субъектов, является наиболее общей, базовой (верхняя граница). Поскольку субъекты административного нормотворчества наделены компетенцией (совокупностью властных полномочий по предмету ведения), то следующий за субъектным предел должен быть установлен именно на уровне данной категории. Сами же предметы ведения (задачи) и соответствующие полномочия не могут выходить за пределы объектов, определяющих сферы деятельности административных органов. В конечном счете административное нормотворчество (в идеале) является адекватной реакцией на некоторую ситуацию в сфере публичного управления, поэтому крайним пределом для рассматриваемого подзаконного нормативного регулирования выступает именно ситуация (нижняя граница). Таким образом, административное нормотворчество последовательно ограничивается видами его субъектов, их компетенцией, объектом нормотворчества и ситуацией в сфере публичного управления.

Неважно, кто реализует публичное управление, главное, чтобы деятельность осуществлялась в официальных формах, в том числе посредством принятия правовых актов. Ввиду сказанного административное нормотворчество, а также квазинормотворческая деятельность на федеральном уровне осуществляются органами исполнительной власти (Правительством РФ, федеральными министерствами, службами и агентствами), а также Президентом РФ, иными государственными органами и публичными организациями, в том числе Центральным банком РФ, госкорпорациями «Росатом» и «Роскосмос», Центральной избирательной комиссией РФ, федеральными внебюджетными фондами, Счетной палатой РФ, Генеральным прокурором РФ. На уровне субъектов РФ функцию по подзаконному нормативно-правовому регулированию реализуют высшее должностное лицо субъекта РФ, правительство субъекта РФ, органы исполнительной власти субъекта РФ, а также иные органы в случаях, предусмотренных конституциями (уставами) субъектов РФ.

Представленный внушительный перечень субъектов административного нормотворчества между тем служит целям первоначальной (институциональной) локализации его границ, ориентируя законодателя, исследователя, рядового гражданина, организацию в разнородном массиве подзаконного правового регулирования, создаваемого при участии каждого из субъектов административного нормотворчества, что позволяет исключить все иные органы и организации, в том числе органы местного самоуправления, из рассматриваемой деятельности.

Компетенция субъектов административного нормотворчества. Компетенционные пределы административного нормотворчества имеют достаточное правовое основание и с помощью различных юридико-технических средств организации текста находят отражения в правовых актах, регламентирующих деятельность (реализацию функций) того или иного субъекта административного нормотворчества.

Так, согласно п. 1 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации [77] «нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти издаются на основе и во исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также по инициативе федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции». При этом компетенция каждого из федеральных органов власти устанавливается положением об этом органе, которое утверждается Президентом РФ или Правительством РФ.

В силу ч. 13 ст. 21 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [114] Центральная избирательная комиссия РФ в пределах своей компетенции вправе издавать инструкции по вопросам единообразного применения настоящего Закона, обязательные для исполнения. На основании ст. 7 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» [113] «Банк России по вопросам, отнесенным к его компетенции настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами, издает в форме указаний, положений и инструкций нормативные акты...».

Компетенция субъекта административного нормотворчества, сконструированная на основе совокупности полномочий (одновременно прав и обязанностей) по предмету ведения (совокупности задач) органа публичного управления, в своем модельном, безупречном виде должна служить целям полного и ясного установления границ административного нормотворчества. Однако широта усмотрения (дискреционные полномочия) органов публичной власти, осуществляющих государственное управление, является в принципе нерешаемой проблемой, обуславливающей возможность неограниченного подзаконного нормативно-правового регулирования.

В связи с этим требуется установление пределов административного нормотворчества по его объекту и ситуации в сфере публичного управления.

В то же время не секрет, что наибольший (зачастую неопределенный) круг полномочий по принятию нормативных административно-правовых актов, безусловно, закреплен за Президентом РФ (как гарантом Конституции России), а также за Правительством РФ (как высшим органом исполнительной власти). В данном случае сложно говорить о каких-либо четких компетенционных пределах административного нормотворчества (например, когда указанные высшие органы государственной власти фактически подменяют собой законодателя).

Согласно позиции Д.В. Осинцева пределы административного нормотворчества содержательно задаются через объекты административно-правового воздействия, которыми, «исходя из типа «сферных» структур, могут выступать: иерархии (организационная структура административной власти), рынок (демаркация саморегулирования и государственного регулирования либо управления в сфере экономики), сети (роль различных субъектов в государственном управлении и административная регламентация взаимных обязательств), непосредственно правление (прямое руководство, административный контроль (надзор) и принуждение)» [66, с. 51].

Так, указание на обозначенные «сферные» структуры в самых общих чертах содержится, например, в ч. 4 ст. 8 Федерального закона «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»» [109], регламентирующего организацию и деятельность госкорпорации «Росатом»: «Нормативные правовые акты Корпорации в установленной сфере деятельности издаются в форме приказов, положений и инструкций, обязательных для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований, юридических и физических лиц». Аналогичное законоположение о нормотворческой деятельности госкорпорации «Роскосмос» закреплено в ч. 1 ст. 8 Федерального закона «О

Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»» [115].

Действительно, сложно представить, что названные государственные корпорации начнут принимать нормативные правовые акты по узкоспециализированным вопросам медицинской, образовательной, налоговой сфер или посягнут на регламентацию общественных отношений, связанных с валютным и таможенным регулированием, реализацией избирательных прав граждан, региональным развитием и т. д. Сказанное в целом касается любого государственного органа (единоличного и коллегиального) за исключением Президента РФ и Правительства РФ, подведомственные сферы которых фактически становятся неограниченными.

Ситуация в сфере публичного управления. Подобная ситуация по своему характеру должна конституироваться как некий вызов, на который необходимо ответить в ходе административного нормотворчества. Сказанное дает основание сделать вывод о том, что в сложившейся в сфере публичного управления ситуации уже содержится отрицательный эквивалент (как отражение) тех методов административно-правового воздействия (в том числе нормативно-правового регулирования), которые предстоит использовать. Иными словами, такая ситуация является частным случаем правовой ситуации как таковой.

По мнению С.С. Алексеева, правовые ситуации – это сложные жизненные обстоятельства (как правило, конфликтные), требующие правового решения [6, с. 25-26]. В свою очередь И.В. Шипунов под юридической ситуацией понимает «случайно сложившуюся в определенных условиях места и времени единую, целостную, относительно стабильную совокупность обстоятельств, которая подлежит определенному правовому разрешению, носит предположительный характер, характеризуется повторяемостью и конфликтностью» [128]. Это определение правовой ситуации, по сути, дополняет данное С.С. Алексеевым.

Однако при всей неопределенности, конфликтном характере правовой ситуации ее смыслообразующим ядром является именно потребность в

адекватном правовом вмешательстве со стороны органов публичного управления. Будучи осознанной, названная потребность обращает на себя пристальное внимание нормотворца и требует своего урегулирования. Одновременно в этом осознанном вызове имплицитно представлены возможный способ и набор инструментов регулирования, корректируемый интервал деятельности. Иными словами, ситуация задает контекст нормирующей деятельности, требует, чтобы механизм регулирования был приведен в действие.

Указанное касается и сферы административного нормотворчества, где также требуется демонстрация ряда возможных ситуаций, на основе которых будет проведена граница автономии административных органов при реализации функции по нормативно-правовому регулированию.

В Российской Федерации исполнительная власть (в ее широком смысле, выходящем за рамки структуры федеральных органов исполнительной власти) обеспечивает реализацию публичного (конституционного) правопорядка. Тогда можно сделать вывод, что нормативный административно-правовой акт может быть принят в рамках предоставленных органу публичного управления дискреционных полномочий в следующих ситуациях:

1. Если законодатель запаздывает с регулированием, а регламентация общественных отношений жизненно необходима. Например, Указом Президента РФ «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации» [107] в целях создания необходимых условий для обеспечения конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации впредь до принятия соответствующего федерального закона об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, постановлено: Правительству РФ утвердить образец бланка и описание паспорта гражданина РФ, а также положение о паспорте гражданина Российской Федерации. Постановлением Правительства РФ от 8 июля 1997 г. № 828 [76] введено в действие положение, регламентирующее

основы паспортной системы, фактически заменяющее федеральный закон, который уже более 20 лет не принимается, на что неоднократно указывали высшие судебные органы [62].

2. Когда имеется прямое указание Президента РФ как гаранта Конституции РФ. К примеру, в послании Президента РФ Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 г. обозначена следующая принципиальная позиция: «Давайте... с 1 января 2021 года прекратим действие всех существующих в настоящее время нормативных актов в сфере контроля, надзора, ведомственных региональных приказов, писем и инструкций... при участии делового сообщества нужно обновить нормативную базу, сохранить только те документы, которые отвечают современным требованиям, остальные – сдать в архив». Выраженная Президентом РФ позиция сразу же привела в действие весь аппарат публичного управления и повлекла принятие огромного массива правовых актов различной юридической силы. Именно с цитируемым фрагментом послания связаны создание и осуществление проекта механизма «регуляторной гильотины» [67].

3. В случае необходимости реализовать стратегический прорыв или оформить инновацию в соответствии с программными документами (актами стратегического планирования). Так, в послании Президента РФ Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г. указано на необходимость в кратчайшие сроки «создать передовую законодательную базу, снять все барьеры для разработки и широкого применения робототехники, искусственного интеллекта, беспилотного транспорта, электронной торговли, технологий обработки больших данных. Причем такая нормативная база должна постоянно обновляться, строиться на гибком подходе к каждой сфере и технологии». Работа в данном направлении ведется органами публичного управления [98], что указывает и на активизацию административно-нормотворческой деятельности в сложившейся ситуации.

4. Исходя из международных соглашений, инициатив. К примеру, на протяжении нескольких лет проходят совещания о развитии связей между

приграничными территориями России и Казахстана, на основании международных соглашений принимаются правовые акты органов исполнительной власти, касающиеся регламентации широкого круга вопросов (ядерной безопасности, культуры, энергетики и т. д.).

Думается, что пределы административного нормотворчества должны исчерпываться четырьмя указанными ситуациями наравне с требованием о конкретизации (детализации, специализации) актов большей юридической силы. Соблюдаемые пределы административного нормотворчества наряду с добросовестной реализацией лицами, ответственными за указанную деятельность, своих полномочий способны обеспечить не только объективность, но и качественный результат нормотворческой деятельности органов публичного управления – принятие законного и эффективного нормативного административно-правового акта.

2.2 Административное правонаделительное производство

Выделяются следующие виды административно-правонаделительных производств:

- 1) разрешительное (лицензионное) производство;
- 2) регистрационное производство;
- 3) кадровое производство (порядок приема на службу, порядок поощрения, аттестационное производство, гарантированное производство, порядок прекращения государственной службы);
- 4) административно-договорное производство.

Далее следует коротко рассмотреть отдельные виды административно-правонаделительных производств.

Итак, первое – это разрешительное (лицензионное) производство, которое в научной литературе трактуется неоднозначно.

Так, М.И. Еропкин лицензионно-разрешительную систему понимает, как «совокупность правил, регламентирующих порядок производства,

приобретения, пользования, хранения, сбыта и перевозки некоторых предметов и веществ, а также порядок открытия и функционирования некоторых предприятий» [28, с. 107].

По мнению Д.Н. Бахрах, лицензионно-разрешительная система является «самостоятельным правовым институтом в структуре административного права, опосредующим взаимоотношения граждан (юридических лиц) и аппарата исполнительной власти, возникающие по поводу предоставления первым социального правового статуса, позволяющего заниматься определенными видами небезопасной деятельности» [12, с. 11].

Н.М. Жаворонков считает, что «лицензионно-разрешительная система установлена в отношении предметов и веществ, бесконтрольное пользование которыми может нанести вред государству или личной безопасности граждан» [29, с. 3].

В настоящее время лицензионно-разрешительное производство регулируется нормами Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» [111], которые определяет цели и задачи лицензирования отдельных видов деятельности. В ст. 8 ФЗ о лицензировании приведен перечень лицензионных требований, которые могут быть обязательными условиями в получении лицензии.

В ч. 2 ст. 5 ФЗ о лицензировании определяются четыре полномочия лицензирующих органов:

- 1) осуществление лицензирования конкретных видов деятельности;
- 2) проведение мониторинга эффективности лицензирования, подготовка и представление ежегодных докладов о лицензировании;
- 3) утверждение форм заявлений о предоставлении лицензий, переоформлении лицензий, а также форм уведомлений, предписаний об устранении выявленных нарушений лицензионных требований, выписок из реестров лицензий и других используемых в процессе лицензирования документов;

4) предоставление заинтересованным лицам информации по вопросам лицензирования, включая размещение этой информации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на официальных сайтах лицензирующих органов с указанием адресов электронной почты, по которым пользователями этой информацией могут быть направлены запросы и получена запрашиваемая информация [35, с. 14].

В целях реализации указанных полномочий в ст. 7 данного Закона установлены права, обязанности и ответственность должностных лиц лицензирующих органов.

Правовая регламентация осуществления разрешительной деятельности проводится в соответствии с требованиями противодействия коррупции, что выражается в установлении исчерпывающих перечней: документов, необходимых для предоставления государственной услуги; оснований для отказа в приеме документов у заявителя; оснований для приостановления или отказа в предоставлении государственной услуги; услуг, которые являются необходимыми и обязательными для принятия решения о выдаче разрешения (лицензии).

Осуществление разрешительных действий должно соответствовать прилагаемой к административному регламенту блок-схеме предоставления государственной услуги. В результате должностное лицо лицензионно-разрешительного органа находится в жестких рамках регламента, его правоприменительная деятельность становится сродни механическому выполнению отдельных операций на конвейере: получил документ, сопоставил с образцом, соответствует – совершил операцию, не соответствует – отказал.

Условия для свободного усмотрения должностного лица, осуществляющего разрешительную деятельность, могут скрываться в правовой неопределенности нормативных правовых актов. Так, предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ стал вопрос о толковании ч. 10 ст. 13 Федерального закона «Об оружии» [116] в части установления в ней

ограничения права приобретения гражданами РФ охотничьего огнестрельного оружия с нарезным стволом, связанного с совершением ими правонарушений, связанных с нарушением правил охоты, правил производства оружия, торговли оружием, продажи, передачи, приобретения, коллекционирования или экспонирования, учета, хранения, ношения, перевозки, транспортирования и применения оружия. Отсутствие в указанной норме сроков действия ограничения создавало неопределенность, поскольку буквальное толкование текста ч. 10 ст. 13 названного Закона требует навсегда лишить права приобретать оружие данного вида гражданина, однажды совершившего даже незначительное нарушение правил оборота оружия. В то же время законодательство об административных правонарушениях устанавливает срок, в течение которого лицо считается совершившим административное правонарушение. И этот срок равен одному году со дня окончания исполнения административного наказания. По истечении этого срока лицо считается не совершавшим административных правонарушений, следовательно, никаких ограничений его прав по данному основанию быть не может. Указанная неопределенность позволяет правоприменителю в отдельных случаях обращаться к нормам КоАП РФ при толковании положений ФЗ «Об оружии», а в других случаях прибегать к буквальному толкованию [75].

Таким образом, в правовом регулировании лицензионно-разрешительных полномочий присутствуют позитивные тенденции, выражающиеся в сокращении перечня видов деятельности, подлежащих лицензированию, в оптимизации лицензионно-разрешительных полномочий органов исполнительной власти, строгой административной регламентации порядка их реализации. Вместе с тем сохраняются и негативные тенденции, в числе которых придание административно-правовому способу регулирования цивилистического содержания, попытки компенсации выпадающих лицензионных полномочий аналогичными разрешительными полномочиями, распространение принципов разрешительного регулирования на деятельность,

осуществляемую в уведомительном порядке, а также сохранение свободного усмотрения уполномоченных органов разрешительной системы.

Следующим видом правонаделительного производства является – регистрационное производство. Следует заметить, что регистрационное производство имеет ряд схожих признаков лицензионно-разрешительным производством. Различие проявляется в том, что лицензия выдается на осуществление определенного вида деятельности, а при регистрационном производстве происходит констатация определенного факта.

Именно с помощью разрешительного (лицензионно-разрешительного) и регистрационного производства государство, в лице соответствующих публичных органов исполнительной власти, как раз и осуществляет возложенные на него контрольно-надзорные функции.

При разграничении разрешительного и регистрационного производств следует иметь в виду следующие различия.

Разрешительно-лицензионное производство включает в себя подачу заявлений гражданами или юридическими лицами о разрешении совершать определенные действия; решение соответствующих должностных лиц или органов дать разрешение или отказать в нем; легальную возможность лица приобрести желаемое право или совершить действия, а также выполнять дополнительные обязанности.

Более конкретным специфическим отличием разрешительного порядка от регистрационного является орган, уполномоченный на осуществление соответствующего производства. Как правило, лицензирование осуществляется органами государственной власти, осуществляющими надзор над соответствующим видом деятельности, а регистрационное производство – органами юстиции. Однако имеются исключения. Так, государственная регистрация судов производится на основании Приказа Министерства транспорта РФ «Об утверждении Правил государственной регистрации судов» [82].

Таким образом, государственная регистрация является одним из важнейших способов взаимодействия между гражданином и государством. В то же время государственная регистрация является упорядочивающим способом государственно-правового воздействия на ту или иную совокупность общественных отношений в целях предотвращения нанесения ущерба или совершения правонарушений.

К регистрационным системам относятся, в частности: государственная регистрация актов гражданского состояния, государственная регистрация различных видов юридических лиц и иных субъектов права.

Кадровое производство включает в себя: порядок приема на службу, порядок поощрения, аттестационное производство, гарантированное производство, порядок прекращения государственной службы.

Институт государственной службы Российской Федерации, занимающий ведущее место в реализации задач и функций государственной власти, регулируется такими Федеральными законами, как «О системе государственной службы Российской Федерации» [119], «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [120], «О службе в таможенных органах Российской Федерации» [117] и др.

Так, гражданский служащий осуществляет свою деятельность на должности гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом, получает денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта РФ (ст. 13 ФЗ «О государственной гражданской службе»).

Квалификационные требования к должностям гражданской службы устанавливаются в соответствии с категориями и группами должностей гражданской службы. Например, в соответствии со ст. 12 ФЗ о государственной гражданской службе для замещения должности гражданской службы категорий «руководители» или «помощники (советники)» всех групп должностей гражданской службы необходимо наличие высшего профессионального образования.

Для того чтобы оценить профессиональную пригодность кандидата на должность государственной гражданской службы проводится конкурс. Однако ст. 22 ФЗ о государственной гражданской службе установлены случаи, когда он не проводится. Положение о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы РФ утверждено Указом Президента РФ от 01.02.2005 г. № 112 [104]. На основании этого Указа и требований ФЗ о государственной гражданской службе разрабатываются ведомственные акты, определяющие методику проведения конкурса, а также формы некоторых документов по его объявлению и сообщению результатов [84].

Особенностью заключения служебного контракта является то, что основанием для его оформления служит акт государственного органа о назначении на должность гражданской службы. Между тем в трудовых отношениях все наоборот: сначала заключается трудовой договор, на основании которого издается приказ о приеме на работу.

Поощрение - важное средство воспитания и стимулирования служебной деятельности государственных гражданских служащих, а также укрепления законности и дисциплины в ее системе.

ФЗ о государственной гражданской службе определяет основания применения поощрений. Так, к числу оснований поощрения относится безупречная и эффективная гражданская служба.

ФЗ о государственной гражданской службе называет виды поощрений: объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения; награждение почетной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка; иные виды поощрения и награждения государственного органа; выплата единовременного поощрения в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет; поощрение Правительства РФ; поощрение Президента РФ; присвоение почетных званий Российской Федерации; награждение знаками отличия Российской Федерации; награждение орденами и медалями Российской Федерации.

Аттестация гражданского служащего проводится в целях определения его соответствия замещаемой должности гражданской службы. При проведении аттестации непосредственный руководитель гражданского служащего представляет мотивированный отзыв об исполнении гражданским служащим должностных обязанностей за аттестационный период.

Указом Президента РФ «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» утверждено Положение о проведении аттестации гражданских служащих [103]. Названное Положение определяет порядок проведения аттестации государственных гражданских служащих, замещающих должности государственной гражданской службы в федеральном государственном органе, государственном органе субъекта РФ или их аппаратах.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что государственная гражданская является комплексным публичным и многофункциональным правовым, социальным и организационным институтом в рамках отрасли административного права и представляет собой совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся при поступлении, прохождении и прекращении государственной службы субъектов Российской Федерации, а также отношения по обеспечению деятельности органов государственной власти Российской Федерации и их аппаратов и полномочий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации.

Рассмотрение вопроса об административно-договорном производстве, предполагает, прежде сего рассмотреть вопрос о понятии административного договора.

Органы государственной власти на современном этапе развития общества довольно активно применяют административно-договорный механизм регламентации отношений в государственно-управленческой сфере.

Административный договор, выступающий в качестве формы управленческой деятельности органов государственной власти, по словам

А.И. Попова, влечет за собой возникновение административных отношений, а также их изменение или прекращение [68, с. 13]. То есть в данном контексте соответствующий административный договор выступает в качестве юридического факта.

То, что административный договор объективно существует в административном праве, позволяет говорить о том, что административно-договорные правоотношения существуют.

Под административным договором понимают определенное актами административного права соглашение двух и более субъектов, из которых один или все являются обязательно органами государственного управления либо их законными представителями [90, с. 34].

По мнению Д.Н. Бахрах, административный договор представляет собой «...основанный на административно-правовых нормах и выработанный в публичных интересах в результате добровольного согласования воли двух (либо более) субъектов административного права, одним из которых всегда выступает субъект административной власти, многосторонний акт, устанавливающий (прекращающий, изменяющий) взаимные права и обязанности его участников» [12, с. 344].

Резюмируя вышесказанное, под административным договором следует понимать волевое соглашение двух и более субъектов административного права, одним из которых является представитель публичной администрации, направленное на возникновение, изменение или прекращение административно-правовых отношений в целях удовлетворения публичных интересов.

Многочисленные виды административных договоров, их предмет и цели определяют различные способы их заключения, специфику реального воплощения в жизнь. В этой связи возникает необходимость классификации договоров административного характера.

Так, по юридическим свойствам административные договоры принято подразделять на правоустановительные (правотворческие) и правоприменительные [90, с. 20].

В зависимости от оснований заключения административные договоры подразделяются на три группы:

- 1) соглашения, вытекающие из норм административного права на основе свободного волеизъявления субъектов административных отношений;
- 2) плановые договоры (принимаются на основе акта применения нормы административного права);
- 3) договоры между субъектами административных отношений, предшествующие акту применения права [130, с. 73].

В зависимости от целевой направленности А.И. Стахов выделяет договоры: 1) административно-санкционирующие и административно-юрисдикционные; 2) административные договоры по обеспечению безопасности [97, с. 188].

При заключении административных договоров субъекты руководствуются, как правило, общими положениями об обязательствах, источником которых является Гражданский кодекс РФ [18; 19], федеральными законами, подзаконными актами.

Порядок заключения различных административных договоров может быть предусмотрен и некоторыми подзаконными актами, например Указом Президента РФ «О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации» [108].

Таким образом, правонаделительное производство отличается большим разнообразием общественных отношений, которые регулирует данный вид административного производства.

2.3 Административное юрисдикционное производство

Следующим видом административного производства, является административно-юрисдикционное, которое в свою очередь отдельные его виды.

Вопрос о сущности административно-юрисдикционной деятельности до настоящего времени не решен окончательно.

Некоторые ученые связывают административно-юрисдикционную деятельность с рассмотрением дел об административных правонарушениях [6, с. 278-288]. Однако вряд ли справедливо отождествлять административно-юрисдикционную деятельность и производство по делам об административных правонарушениях, поскольку в состав административно-юрисдикционного процесса могут быть включены различные виды административных производств, направленных на разрешение споров и применение мер принуждения.

Поэтому представляется более обоснованной точка зрения ученых, которые расширяют понятие административно-юрисдикционного процесса, включая в него различные виды производств: производство по делам об административных правонарушениях; производство по жалобам; согласительное производство [8, с. 13]; производство по рассмотрению споров; производство по применению мер административного принуждения [92, с. 17-171].

Другая группа ученых в содержание административно-юрисдикционного производства включают особого рода деятельность, осуществляемую органами государственной власти.

Так, С.Н. Махина определяет административно-юрисдикционную деятельность в качестве «регламентированной административно-процессуальными нормами деятельности органов государственного управления, иных органов государства и общественных органов, направленной на выявление и пресечение административных правонарушений, рассмотрение индивидуальных конкретных дел и применение к виновным лицам мер

административного пресечения, взыскания, административно-восстановительных мер, а также мер по исполнению принятых постановлений» [55, с. 95].

В вышеприведенном определении акцентируется внимание на том, что административно-юрисдикционная деятельность является особого рода исполнительно-распорядительной деятельности органов государственной власти. При этом из субъектов административной юрисдикции исключаются судебные органы, которые не относятся к органам исполнительной власти.

Однако стоит учитывать, что суды уполномочены применять юридические санкции по результатам рассмотрения дела, то есть имеют право осуществления административно-юрисдикционной деятельности.

Основываясь на рассмотренных особенностях административно-юрисдикционной деятельности, можно выделить следующие признаки административно-юрисдикционного производства: публичный характер производства; широкий круг уполномоченных органов; выполнение охранительной функции; связь с применением мер административного принуждения; строгая процессуальная форма; наличие стадий; издание особого юрисдикционного акта.

Субъектом административно-юрисдикционного производства всегда выступает уполномоченный орган исполнительной или судебной власти [10, с. 19].

Административно-юрисдикционное производство чаще всего осуществляется в случае нарушения нормы права или наличия спор о праве, который невозможно решить иными средствами и в рамках особой процессуальной формы. Итогом административно-юрисдикционного производства является издание особого процессуального акта, который должен соответствовать требованиям законности, обоснованности, а также обладать установленной законодательством структурой, определенным наименованием, обязательными реквизитами.

Таким образом, административно-юрисдикционное производство представляет собой «урегулированную административно-процессуальными нормами деятельность органов и должностных лиц исполнительной и судебной власти по рассмотрению дела (спора), связанного с реализацией мер административного принуждения» [24].

Особое внимание в данной части магистерской диссертации необходимо уделить проблеме места административно-деликтного судопроизводства в структуре административного процесса:

Исходной точкой в размежевании внесудебного и судебного процессуального порядков применения мер административно-правового принуждения и соответствующего разделения административно-принудительного процесса на внесудебный (исполнительный) и судебный, был связан с принятием Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ) [11]. В названном Кодексе закрепился комплекс административно-процессуальных принципов и норм, под воздействием которых в России сформировалось и успешно развивается в течение последних восемнадцати лет такая форма правосудия как административное судопроизводство по делам об административных правонарушениях, отнесённое к компетенции арбитражных судов. С позиции интегративного подхода к пониманию административного процесса, выработанного отечественной наукой [33, с. 3-12], данное административное судопроизводство, по сути, является составной частью современного судебного административно-принудительного процесса, которая самостоятельна по предмету (перечню автономных административных дел) от исполнительного административно-принудительного процесса, но неразрывно с ним связана по целенаправленности [96, с. 210].

Следует обратить внимание, что советская доктрина напротив рассматривала применение административного принуждения в отрыве от правосудия, а именно: с одной стороны во взаимосвязи с деятельностью органов государственного управления, а с другой – во взаимосвязи с

пресечением или предупреждением административных проступков (правонарушений), а также обеспечением общественной безопасности.

С учетом конституционного признания самостоятельности правосудия в ст. 18 и 118 Конституции РФ к предмету современного административно-правового принуждения, применяемого арбитражными судами, законодатель, по сути, относит, как административные правонарушения, так и специфические административные споры, разрешаемые в судебном порядке. Такого рода административные споры, возникают между лицом, привлечённым к административной ответственности во внесудебном порядке, и компетентным органом исполнительной власти, иным административно-публичным органом, которые в АПК РФ называются административными органами.

Следует также отметить, что наряду с мерами административной ответственности по общему правилу выделяются иные административно-принудительные меры. Данное правило получило дальнейшее развитие применительно к современному судебному административно-правовому принуждению.

В соответствии с рядом специальных федеральных законов суды наряду с мерами административной ответственности уполномочены применять иные административно-принудительные меры. В частности, арбитражные суды наделены полномочиями по аннулированию лицензий, по принудительному отзыву продукции, понуждения к исполнению решений и предписаний антимонопольного органа. Между тем в действующем АПК РФ полномочия по применению обозначенных мер административно-правового принуждения остаются незамеченными для законодателя, «растворились» в рамках такой специальной категории как «другие дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений» и поэтому не получили должного административно-процессуального регулирования. При отсутствии специальных правил административного судопроизводства арбитражные суды рассматривают дела о применении обозначенных административно-принудительных мер по общим правилам, предусмотренным гл. 22 АПК РФ,

без учета специфики доказательств и доказывания в условиях применения административно-правового принуждения в отношении индивидуальных предпринимателей и юридических лиц. Как следствие административные споры о применении административно-публичными органами иных мер административно-правового принуждения (например, споры, связанные с выдачей предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований, приостановлением или аннулированием лицензий во внесудебном и др.) разрешаются арбитражным судом по общим правилам административного судопроизводства, закреплённым в главе 24 АПК РФ, без учёта специфики доказательств и доказывания в условиях государственного принуждения данного вида [96, с. 212].

Важно заметить, что применение мер административно-правового принуждения в судебном порядке наряду с арбитражными судами также осуществляют компетентные суды общей юрисдикции в порядке, регламентированном административно-процессуальными нормами КоАП РФ, которые до настоящего времени не приведены в соответствие со ст. 10, 18, 118 Конституции РФ. В действующей редакции КоАП РФ при помощи такого термина как «производство по делам об административных правонарушениях», по сути, отождествляются административное преследование, осуществляемое по делам об административных правонарушениях органами исполнительной власти, иными административно-публичными органами и правосудие по делам об административных правонарушениях, осуществляемое судами общей юрисдикции. Поскольку ст. 118 Конституции РФ допускает осуществление правосудия лишь в четырех видах (конституционном, гражданском, уголовном и административном судопроизводстве) то будет логичным говорить о единственной конституционной возможности применения мер административно-правового принуждения в форме административного судопроизводства, как арбитражными судами, так судами общей юрисдикции.

При этом также важно подчеркнуть, что административные споры, связанные с применением административно-публичными органами иных мер

административно-правового принуждения, не признаваемых мерами административной ответственности, являются составной частью предмета административного судопроизводства, осуществляемого судами общей юрисдикции по общим правилам административного судопроизводства, закреплённым в гл. 22 КАС РФ, но без учета особенностей доказательств и доказывания в условиях административно-правового принуждения.

Решение вскрытых проблем законодательного регулирования современного судебного административно-правового принуждения, проявляется в двух основных плоскостях научного познания:

- 1) разработка научно обоснованной системы мер административно-правового принуждения, применяемых арбитражными судами и судами общей юрисдикции в условиях конституционного разделения судебной и исполнительной власти (материальный аспект проблемы);
- 2) разработка дифференцированного научно-практического подхода к пониманию административного судопроизводства по делам, связанным с применением административно-правового принуждения (процессуальный аспект проблемы) [96, с. 214].

В целях решения первой составной части обозначенной проблематики предлагается обратить внимание на то, что материальные основания применения административно-правового принуждения, как в судебном, так внесудебном порядке являются одни и те же - правонарушения, совершаемые физическими и юридическими лицами, которые влекут применение к ним мер административной ответственности, а также иных административно-принудительных мер, установленных федеральными законами.

Общеизвестно, что правонарушения, совершенные физическими и юридическими лицами, которые влекут применение мер административной ответственности, официально признаются в Российской Федерации административными правонарушениями, составы которых унифицированы в материальных нормах действующего КоАП РФ, а также материальных нормах законов субъектов РФ об административных правонарушениях.

Правонарушения, совершенные физическими и юридическими лицами, которые влекут применение к ним иных административно-принудительных мер, установленных федеральными законами, в настоящее время получили разнообразные законодательные названия: «нарушения обязательных требований», «бюджетное нарушение», «нарушение антимонопольного законодательства», «нарушение лицензионных требований», «грубое нарушение лицензионных требований» и др., а составы таких правонарушений остаются достаточно неопределёнными и не унифицированными.

О наличии правонарушений такого рода в современной административно-правовой сфере неоднократно упоминается в учебной и специальной литературе [95, с. 84-92], а прикладные исследования в сфере государственного контроля и надзора позволяют осветить внесудебные аспекты, присущие данному административно-правовому феномену.

В этой связи административные правонарушения, а также правонарушения, которые официально не признаются административными, но влекут применение иных мер административно-правового принуждения во внесудебном (исполнительном) или судебном порядках предлагается в обобщенном виде называть административными деликтами.

В таком контексте под административным деликтом понимается выявляемое компетентным административно-публичным органом в целях охраны частных и публичных прав, законных интересов, противоправное деяние физического лица или организации, их административных представителей, должностного лица публичного органа, причиняющее формальный или материальный вред частным и публичным правам, законным интересам, за которое федеральным законом предусмотрено применение во внесудебном либо судебном административно-процессуальном порядке административно-принудительных мер восстановительного либо наказательного характера.

Следует подчеркнуть существенные различия в квалификации современных административных деликтов, в зависимости от субъективного

признака и характера административно-правовых последствий целесообразно разделить их на два типизированных вида: 1) административные правонарушения; 2) иные административные деликты.

Термин «административные правонарушения» понимается как административно-наказуемые противоправные деяния или иначе - как нарушения правовых норм, влекущие применение комплекса административно-принудительных мер наказательного характера, призванных компенсировать причиненный вред частным и публичным правам, законным интересам. В настоящее время такие меры систематизированы и унифицированы в КоАП РФ, а именно: меры административной ответственности, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, ретроспективные меры. Именно в этой связи выделяемый административный деликт логично называть административным правонарушением. К административным правонарушениям также следует отнести ряд несистематизированных до настоящего времени правонарушений, влекущих применение административно-принудительных мер наказательного характера.

Такой термин как «иные административные деликты» понимается как административно-устраимые противоправные деяния или иначе - как нарушения правовых норм, влекущие применение комплекса административно-принудительных мер восстановительного характера, обеспечивающих возврат к правовому положению, существовавшего до нарушения правовой нормы.

В связи с широким разнообразием выделяемые правонарушения предлагается в обобщенном виде называть нарушениями обязательных требований, которые разделить на два вида: 1) нарушения обязательных требований, выявляемые в централизованной сфере контрольно-надзорных отношений - нарушения обязательных требований в сфере государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (данные правонарушения находятся под регулирующим воздействием Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального

контроля» [118]; 2) нарушения обязательных требований, выявляемые в децентрализованных сферах контрольно-надзорных отношений - нарушения антимонопольного законодательства, налоговые правонарушения, бюджетные правонарушения и др.

С позиции предлагаемого подхода административные деликты в виде административного правонарушения и нарушения обязательных требований могут рассматриваться в качестве основных материальных оснований административного судопроизводства по делам, связанным с применением административно-правового принуждения.

При этом, наряду с административными деликтами к материальным основаниям административного судопроизводства по делам, связанным с применением административно-правового принуждения, предлагается относить обособляемые законодателем и относимые к компетенции суда споры о примененных административно-публичным органом мер административно-правового принуждения. В обобщенном виде спор в суде такого рода предлагается рассматривать в качестве специального административного спора, а именно: спора о восстановлении в суде правового статуса физического или юридического лица, ущемлённого внесудебными мерами административно-правового принуждения. Подчеркивая специфику спора такого рода, предлагается в дальнейшем называть его спором об административной реабилитации или административно-реабилитационным спором. Административно-реабилитационные споры, по сути, возникают после завершения внесудебного разбирательства по делам об административных правонарушениях либо делам о нарушениях обязательных требований. В этой связи будет обоснованным считать их дополнительными материальными основаниями административного судопроизводства по делам, связанным с применением административно-правового принуждения.

Обобщая основные и дополнительные материальные основания административного судопроизводства по делам, связанным с применением

административно-правового принуждения, предлагается называть данное судопроизводство административно-деликтным судопроизводством.

Материальные основания административно-деликтного судопроизводства предлагается разделить на основные и дополнительные.

С позиции предлагаемого подхода в структуре предмета административно-деликтного судопроизводства будет логичным выделить:

- 1) дела основного производства - дела об административных правонарушениях и нарушениях обязательных требований, отнесенные к компетенции суда общей юрисдикции или арбитражного суда, а именно:
 - административно-наказательные дела;
 - административно-восстановительные дела – дела о принудительном восстановлении правового положения, существовавшего до нарушения обязательных требований физическим или юридическим лицом. В том числе дела, возбуждаемые судами на основании норм специальных федеральных законов, устанавливающих судебный порядок применения мер административно-правового принуждения: дела об аннулировании лицензий, дела о принудительном отзыве продукции, дела о понуждении к исполнению предписаний и др.
- 2) дела дополнительного производства - дела о восстановлении судом общей юрисдикции или арбитражным судом правового статуса, ущемлённого внесудебными мерами административно-правового принуждения (дела об административно-реабилитационных спорах), а именно:
 - дела об административно-наказательных спорах (дела об оспаривании в суде решений административно-публичных органов по делам об административных правонарушениях);
 - дела об административно-восстановительных спорах (дела об оспаривании в суде решений административно-публичных органов по делам о нарушениях обязательных требований. В том числе, дела об

оспаривании предписаний и иных законных требований об устранении выявленных нарушений обязательных требований, возбуждаемые и разрешаемые судами на основании и в соответствии с КАС РФ, АПК РФ).

Подчеркивая взаимосвязь дел об административных правонарушениях с делами об административно-наказательных спорах, вполне допустимо рассматривать данные дела в качестве предмета административно-наказательного судопроизводства как обособленного вида административно-деликтного судопроизводства. Соответственно, указывая на взаимосвязь дел о нарушениях обязательных требований с административно-восстановительными спорами, логично выделить административно-восстановительное судопроизводство в качестве обособленного вида административно-деликтного судопроизводства.

При этом следует подчеркнуть неразрывную взаимосвязь административно-восстановительного и административно-наказательного судопроизводства в структуре судебного административного процесса, которая должна быть учтена законодателем при разработке единой системы доказательств и доказывания по административно-деликтным делам, отнесенным к компетенции судов общей юрисдикции и арбитражных судов.

Проведенное ранжирование дел, разрешаемых в рамках административно-деликтного судопроизводства, а также выдвинутое предложение по обособлению административно-восстановительного и административно-наказательного вида административно-деликтного судопроизводства в структуре судебного административного процесса могут служить научно обоснованными ориентирами для оценки достигнутого уровня и перспектив систематизации принципов и норм КАС РФ, АПК РФ, КоАП РФ, регламентирующих порядок применения судами мер административно-правового принуждения.

Так, из анализа АПК РФ можно сделать вывод, что в настоящее время в нем достаточно детально и последовательно регламентировано

административно-наказательное судопроизводство, осуществляемое арбитражными судами по делам о привлечении к административной ответственности и делам об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности.

Между тем в АПК РФ отсутствуют специальные административно-процессуальные принципы и нормы, учитывающие специфику административно-восстановительного судопроизводства, осуществляемого арбитражными судами: по делам о нарушениях обязательных требований, отнесённых к компетенции арбитражных судов, а также по делам об оспаривании решений административно-публичных органов по делам о нарушениях обязательных требований, отнесённых к компетенции арбитражных судов.

Как следствие, административно-наказательное судопроизводство в арбитражных судах осуществляется по специальным правилам, закреплённым в главе, а административно-восстановительное судопроизводство, осуществляется по общим правилам. Исходя из объективной необходимости достижения единого уровня судебной защиты прав и законных интересов индивидуальных предпринимателей и юридических лиц в административно-наказательных и административно-восстановительных делах, предлагается разработать и закрепить в АПК РФ единообразные процедуры разрешения данных дел. К примеру, это может специальная глава АПК РФ «Рассмотрение дел об административных правонарушениях и дел о нарушениях обязательных требований», трансформированная из ныне действующей главы 25 «Рассмотрение дел об административных правонарушениях».

Из анализа КАС РФ можно сделать вывод, что суды общей юрисдикции осуществляют административно-восстановительное судопроизводство в общем порядке, установленном для рассмотрения дел. Особый порядок разрешения данных дел в КАС РФ не предусмотрен.

В КоАП РФ, по сути, содержатся отдельные принципы и процедуры административного судопроизводства по делам об административных

правонарушениях, применяемые судами общей юрисдикции, но данные принципы и процедуры не приведены в соответствие со ст. 10, 18, 118 Конституции РФ.

В заключение рассмотрения административного процесса как совокупности административных производств, следует обобщить, сделанные выводы.

Во-первых, публичная администрация, с одной стороны, связанная в своей нормотворческой деятельности как требованиями закона, так и системой правовых предписаний разной юридической силы, а с другой – реализующая функцию по принятию нормативных правовых актов в автономном режиме, должна придерживаться ряда ограничений, пределов, которые способны обеспечить не только объективность, но и качественный результат нормотворческой деятельности органов публичного управления – принятие законного и эффективного нормативного административно-правового акта.

Во-вторых, выделяются следующие виды административно-правонаделительных производств: разрешительное (лицензионное) производство; регистрационное производство; кадровое производство; административно-договорное производство.

В-третьих, в ходе модернизации законодательства об административных правонарушениях, проводимой в стране во взаимосвязи с реформированием контрольно-надзорной деятельности, крайне необходимо разработать и ввести в практику судов общей юрисдикции комплекс специальных принципов и процедур, регулирующих в комплексе административно-наказательное и административно-восстановительное судопроизводство в данных судах. В этой связи представляются необходимыми разработка и закрепление в КоАП РФ специального раздела «Административное судопроизводство по делам об административных правонарушениях», а в КАС РФ – главы «Производство по делам о нарушениях обязательных требований».

Глава 3 Проблемы и практика административно-надзорного производства

3.1 Понятие административного надзора и его отличие от других видов контрольно-надзорной деятельности

Административный надзор в настоящее время является предметом многочисленных научных дискуссий, которые по сей день не пришли к согласованному мнению относительно его понятия и природы.

Если обратиться к истокам возникновения административного надзора как самостоятельного института права, то можно увидеть, что его предшественником являлся полицейский надзор, появившийся в 1718 году в качестве одного из направлений деятельности Департамента полиции Российской империи [49, с. 324]. При этом, первые правовые акты, регулирующие полицейский надзор, его задачи, виды, сроки проведения и правила применения, были приняты в конце XIX в. Это, прежде всего, Правила о полицейском надзоре (1867 г.) и Положение о полицейском надзоре, учреждаемого по распоряжению административных властей (1882 г.) [123, с. 8]. Полицейский надзор осуществлялся не только за политически неблагонадежными лицами [15, с. 925], но и за действующими благотворительными обществами и заведениями [101, с. 18].

В дореволюционной доктрине полицейский надзор понимался как одна из форм осуществления принудительной власти, который мог осуществляться по приговору суда, быть административной мерой, направленной на предупреждение и пресечения преступлений против государственной власти. Кроме того полицейский надзор мог осуществляться и на основании распоряжения следователя за лицами, уклоняющимися от судебного следствия.

В 1917 году, с приходом советской власти, административный надзор был упразднен и начал формироваться только в 1966 г.

Советские ученые-административисты предпринимали попытки исследования понятия и сущности административного надзора. Так, административный надзор понимался как контроль, т.е. контроль в определенной сфере деятельности органов государственного управления; как контроль, суженный в сфере применения [100, с. 25]; как разновидность надведомственного контроля, сопровождающийся применением мер административно-властного характера [100, с. 20].

Административный надзор понимается и как межотраслевая управленческая деятельность имеющая контрольный характер.

Цель административного надзора состояла в предупреждении, выявлении и пресечении нарушений и привлечение нарушителей к ответственности.

В современной науке, административный надзор понимается: как разновидность межотраслевого управления [79, с. 131]; как разновидность контроля и элемент системы государственных средств обеспечения законности [42, с. 364]; как организационно-правовой способ обеспечения законности [43, с. 187]; как особый вид контрольной исполнительно-распорядительной деятельности органов исполнительной власти [17, с. 17]; как систематическое наблюдение за точным соблюдением законов и подзаконных актов, одна из форм деятельности государственных органов [87, с 4].

Как можно заметить, точки зрения исследователей-административистов на суть административного надзора являются неоднозначными. Согласно мнению одних, административный надзор – это вид государственного надведомственного контроля, иные же полагают, что административный надзор – это самостоятельная разновидность контрольно-надзорной деятельности исполнительных органов власти [78, с. 17].

Сложности, связанные с определением административного надзора заключаются в разграничении данного понятия с такой категорией как «контроль».

В настоящее время в Российской Федерации насчитывается порядка 130 самостоятельных видов контроля, который осуществляют 44 ведомства [27, с.

62]. Однако, если обратиться к нормам действующего законодательства, то по большей части такие понятия, как «надзор» и «контроль» отождествляются. В качестве примера нормативных правовых актов, в которых отождествляются или используются как синонимы «надзор» и «контроль» можно назвать Указ Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [106] (см. подп. «б» п. 2), КоАП РФ (см. ст. 11.29, 14.28, 19.5), ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». На необходимость разграничения контроля и надзора впервые было обращено внимание в Концепции административной реформы в РФ на 2006 – 2010 гг. [61]. Однако реальных шагов в данном направлении по сей день не принято. Более того, в науке административного права, отношение к рассматриваемым понятиям различно. По мнению одних ученых – это тождественные понятия, по мнению других – разные, третьи полагают, что надзор является разновидностью контроля [42, с. 193].

Осложняется исследование данного вопроса и синонимичностью данных категорий в их словарном определении, означающие наблюдение, проверку и присмотр.

Однако представляется возможным согласиться с теми учеными, которые считают, что несмотря на то, что данные категории имеют ряд общих характерных черт, являются самостоятельными понятиями [56, с. 80]

В.П. Беляев перечисляет ряд признаков, отличающих административный надзор от иных видов надзора. Это, прежде всего то, что административный надзор является особым видом исполнительно-распорядительной деятельности и разновидностью надведомственного контроля, осуществляемый посредством особых методов и средств. Субъектами административного надзора являются специальные органы исполнительной власти, наделенные надведомственными полномочиями контрольного характера [14, с. 130].

По мнению С.А. Старостина, контроль и надзор отличаются друг от друга:

- 1) субъектами их осуществления. Контроль осуществляют органы государственной власти, исходя из принципа разделения властей, а надзор – специально уполномоченные органы исполнительной власти. Важно также отметить надведомственный характер надзора, который осуществляется в отношении неподчиненных ему субъектов;
- 2) полномочиями. Так, контрольные полномочия связаны с вмешательством в конкретную деятельность подконтрольного объекта. Надзорные полномочия ограничены возможностью проводить наблюдение, выявлять и пресекать правонарушения, проверять соблюдение определенных норм, привлекать виновных к ответственности;
- 3) объемом полномочий. Так, органы, осуществляющие административный надзор обладают широким объемом полномочий, в числе которых полномочия по предупреждению, пресечению правонарушений, привлечению виновных к ответственности, нормотворчеству [1, с. 46];
- 4) методами проведения. Контроль осуществляется посредством применения широкого набора методов, к их числу относятся ревизия, проверка, обследование, экспертиза и т.д., тогда как методом осуществления надзора является – наблюдение;
- 5) правовым регулированием. К примеру, государственный контроль регламентируется федеральным законодательством [79, с. 142].

С.Н. Братановский границу между надзором и контролем проводит посредством следующих признаков:

- 1) содержание. Содержание контрольной деятельности шире, чем надзорной, которая ограничена только осуществлением проверки конкретного поднадзорного объекта. Тогда как контрольная деятельность включает в себя не только проверку подконтрольного

объекта с точки зрения законности, но и целесообразности принимаемых решений;

- 2) объем полномочий. Субъекты, осуществляющие контроль, обладают более широкими полномочиями в отношении подконтрольного объекта, связанные с вмешательством в его оперативно-хозяйственную и производственную деятельность. Административный надзор ограничен только проверкой законности действий, осуществляемых поднадзорным объектом;
- 3) объект наблюдения и проверки. Контроль осуществляется в отношении конкретных органов и их должностных лиц. Объектом же надзора могут быть как неопределенный круг лиц (как физических, так и юридических), так и определенный. Кроме того административный надзор может быть персонифицированным, примером которого является административный надзор, осуществляемый за лицами, освободившимися из мест лишения свободы;
- 4) субъектный состав. Субъектами надзорной деятельности могут являться государственные органы, в числе которых специализированные ведомства, специализированные надзорные органы. Круг субъектов, полномочных осуществлять контрольную деятельность несколько уже, к ним относятся некоторые министерства и службы;
- 5) различные организационные и правовые формы;
- 6) различные методы осуществления. Как уже отмечалось выше, контроль осуществляется посредством применения широкого набора методов, в отличие от надзора;
- 7) возможностью применения административного принуждения [16, с. 422].

Не вызывает сомнений тот факт, что контроль является одной из функций государственного управления, осуществляемая уполномоченными органами.

При этом на законодательном уровне нуждается в закреплении такие понятия, как «контроль» и «надзор» посредством либо их отождествления, либо определения четких критериев их разграничения.

Исходя из приведенных выше определений и отличительных характеристик, можно отметить, административный надзор не правильно сводить только к наблюдению. При административном надзоре применяет и такой метод, как проверка. В целом, можно выделить следующие признаки административного надзора:

- это государственная функция по наблюдению за поднадзорными лицами и проверке соблюдения ими закона;
- объектом административного надзора являются определенный и неопределенных круг лиц, а также конкретные лица (персонифицированный административный надзор);
- осуществляется уполномоченными на то органами исполнительной власти, полномочными осуществлять наблюдение, проверку соблюдения законности, выявлять и пресекать правонарушения и привлекать виновных к ответственности;
- вневедомственный характер административного надзора выражается в отсутствие между субъектами надзора и поднадзорными объектами организационной подчиненности;
- выражается во временных ограничениях прав и свобод, а также в возложении определенных обязанностей;
- их нарушение влечет применение административного принуждения, в том числе административно-предупредительные, меры административного пресечения, административно-процессуального обеспечения, административные наказания;
- целью административного надзора является обеспечение режима законности, предупреждение, выявление и пресечение правонарушений, привлечение виновных к ответственности, нормотворчество.

Таким образом, можно предложить следующий вариант формулировки понятия административного надзора. Административный надзор - это государственная функция, имеющая надведомственный характер и осуществляемая уполномоченными органами исполнительной власти, по наблюдению и проверке соблюдения поднадзорными лицами исполнения общеобязательных правил и требований, а также дополнительных обязанностей, возложенных на них законом, посредством использования комплекса мер административного принуждения с целью обеспечения режима законности, предупреждения, выявления и пресечения правонарушений и привлечению виновных к ответственности.

3.2 Субъекты и виды административного надзора

Одной из особенностей административного надзора являются субъекты, полномочные его осуществлять. При этом, как было установлено в предыдущей части настоящей выпускной квалификационной работы – данные субъекты не связаны отношениями подотчетности с поднадзорными лицами.

Однако, вопрос и о субъектах, которые полномочны осуществлять административный надзор в доктрине является дискуссионным.

Так, по мнению С.А. Старостина субъектами административного надзора являются специально уполномоченные органы исполнительной власти и их должностные лица [79, с. 133].

По мнению Н.М. Кони́на и Е.И. Маторина, «деятельность остальных инспекций и служб, направленных на обеспечение законности, следует отнести к контрольно-надзорной деятельности, которая представляет собой деятельность государственных служб и агентств и вбирает в себя элементы контроля и надзора» [44, с. 33-37]. При этом ученые различают надзорную деятельность и контрольно-надзорную, которой присуще в отличие от первой применять меры административного принуждения, предупредительно-пресекательные меры или административные взыскания. Однако в предыдущем

параграфе настоящего исследования было установлено, что одним из признаков надзора как раз и является возможность применения административного принуждения.

Как уже было отмечено выше, одной из целей административного надзора – является обеспечение режима законности, который в свою очередь, как известно, формируется и поддерживается деятельностью не только специализированных органов, но и всего государственного механизма, общественных объединений граждан. К специализированным органам, деятельность которых направлена на обеспечение законности, относятся правоохранительные органы.

В настоящее время отсутствуют какие-либо специальные нормативно-правовые акты, регулирующие понятие и систему правоохранительных органов.

Если обратиться к доктринальным источникам, то под правоохранительными органами понимаются органы (службы, учреждения), осуществляющие функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина [25].

В некоторых нормативных актах применительно к отдельным аспектам деятельности приводится перечень правоохранительных органов, к которым зачастую относятся: органы прокуратуры, Следственный комитет РФ, органы внутренних дел РФ, таможенные органы, учреждения и органы уголовно-исполнительной системы и другие органов, в полномочия которых входит реализация правоохранительных функций.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что система правоохранительных органов в РФ представляет собой единую совокупность органов и учреждений, в задачи которых входит обеспечение безопасности, законности и правопорядка, защита прав и свобод человека и гражданина, деятельность которых регулируется соответствующими нормами законодательства.

Представляется возможным согласиться с учеными, которые к субъектам административного надзора относят не только правоохранительные органы, но и федеральные органы исполнительной власти.

Непосредственно административный надзор осуществляют должностные лица, занимающие должности государственной гражданской службы. Административный надзор должностное лицо осуществляет в соответствии с нормами действующего законодательства, а также руководствуется соответствующими административными регламентами.

В некоторых случаях утверждаются перечни должностных лиц, которые полномочны осуществлять административный надзор в той или иной области общественных отношений.

Действующее законодательство предусматривает различные виды административного надзора:

- промышленный надзор;
- строительный надзор;
- надзор в области связи;
- экологический надзор;
- ветеринарный надзор и фитосанитарный надзор;
- санитарно-эпидемиологический надзор;
- страховой надзор;
- надзор в области обеспечения безопасности дорожного движения;
- надзор за деятельностью специализированных организаций и изготовителей государственных регистрационных знаков транспортных средств;
- пожарный надзор;
- энергетический надзор;
- атомный надзор;
- надзор в сфере образования;
- метрологический надзор;

- надзор в области защиты населений и территорий от чрезвычайных ситуаций;
- надзор за обеспечением транспортной безопасности;
- надзор в области охраны здоровья граждан;
- надзор в области охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации;
- финансово-бюджетный надзор предусмотрен рядом федеральных законов и включает такие виды надзора, как банковский надзор;
- надзор за деятельностью саморегулируемых организаций.

Как можно заметить, в каждой сфере государственного управления установлен соответствующий вид надзора.

Все виды административного надзора регулируется соответствующими положениями, принимаемые Правительством РФ, и регулируют порядок осуществления того или иного вида административного надзора, включая такие элементы надзора, как предмет надзора, субъекты, полномочные осуществлять надзор их права и обязанности.

В виду большого разнообразия видов административного надзора, в науке предпринимаются попытки классифицировать их по тем или иным основаниям.

В.С. Четвериков предлагает административный надзор разделить в зависимости от круга лиц, в отношении которых может быть осуществлен административный надзор (административный надзор в отношении определенного, неопределенного круга лиц (неперсонифицированный административный надзор) и в отношении граждан, освобожденных из мест лишения свободы) [126, с. 214].

В целом, следует заметить, что по сей день не сформирован закрытый перечень видов административного надзора. Новые надзорные функции устанавливаются ситуативно и не равномерно, из-за чего предметы видов надзора могут пересекаться. Количество видов административного надзора продолжает расти. С каждым годом федеральное законодательство прирастает

какими-то новыми видами надзора. При этом отсутствуют примеры исключения видов административного надзора из правового поля.

В связи с изложенным существует насущная необходимость в закреплении исчерпывающего перечня видов административного надзора федеральным законом. Кроме того, помимо исчерпывающего перечня видов надзора, закрепленного на законодательном уровне, необходимо, чтобы для каждого вида надзора было принято положение о виде надзора и административный регламент.

3.3 Практика административно-надзорной деятельности участкового уполномоченного полиции

Административный надзор за лицами, в отношении которых судом установлены ограничения является достаточно эффективным правовым институтом предупреждения совершения повторных противоправных деяний данными лицами.

Рассматриваемый правовой институт реализуется значительным количеством субъектов профилактической деятельности, вместе с тем основная нагрузка ложится на плечи участковых уполномоченных полиции (далее – УУП), которые призваны осуществлять контроль за выполнением поднадзорным лицом установленных в отношении него правоограничений.

Прежде чем приступить к непосредственному исследованию административно-надзорной деятельности УУП за лицами, в отношении которых установлены судом ограничения, следует коротко рассмотреть особенности его правового статуса.

Особое значение при регулировании деятельности УУП имеет Приказ МВД России № 205 вместе с «Инструкцией по исполнению участковым уполномоченным полиции служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке» (далее – Инструкция) и «Наставлением по

организации службы участковых уполномоченных полиции» (далее - Наставления) [80].

Основными функциями УУП являются: предупреждение противоправных действий, в том числе среди подростков до 18 лет; пресечение правонарушений в границах административного участка; меры для уменьшения вероятности преступлений, среди лиц с судимостью, которая еще не погашена; разъяснительная работа с людьми, состоящими на профилактическом учете; наблюдение за гражданами, находящимися под административным надзором, а также их розыск, если они не прибыли к месту надзора; проверка условий хранения оружия среди жителей на территории участка; проведение проверок в области безопасности дорожного движения; прием граждан; рассмотрение обращений жителей.

УУП осуществляют свою деятельность посредством таких форм, как профилактический обход вверенного ему административного участка; рассматривает обращения граждан; осуществляет индивидуальную профилактическую работу; осуществляет прием граждан; отчитывается перед населением о проделанной работе.

УУП осуществляет надзор за лицами, в отношении которых судом установлены ограничения. Данных лиц можно разделить на:

- лиц, которые условно осуждены и условно-досрочно-освобождены;
- лиц, которые освобождены из мест лишения свободы.

В соответствии с Инструкцией по организации исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от общества [83] копия приговора (определения, постановления) суда регистрируется в журнале входящих документов инспекции, а затем – в журнале учета условно осужденных. В тот же день УУП направляет в суд, который вынес приговор, извещение о принятии его к исполнению.

Основные права и обязанности УУП при осуществлении административного надзора перечислены в п. 8 Приказа МВД России № 818.

В частности, УУП обязан вести учет поднадзорных лиц в течение всего срока административного надзора и систематически наблюдать за соблюдением им установленных судом административных ограничений и докладывать начальнику отдела полиции ежемесячно о соблюдении ими установленных судом административных ограничений. Однако на практике встречаются нарушения. К примеру, заключением служебной проверки по выявленным недостаткам в оперативно-служебной деятельности МО МВД России «Азовский» было установлено, что Б. в нарушение требований п. 8.2 Приказа МВД России № 818, не представлялись рапорты о проведении индивидуальной профилактической работы с поднадзорными лицами, не представлялись рапорты в дело административного надзора, а также не в полном объеме производилось заполнение паспорта на административный участок.

С учетом имеющихся действующих дисциплинарных взысканий контракт с Б. приказом МО МВД России «Азовский» был расторгнут и Б. был уволен со службы в органах внутренних дел РФ [9].

УУП обязан периодически проводить с поднадзорными лицами индивидуальную профилактическую работу, в ходе которой получает от них объяснения в устной или письменной форме и другие сведения по вопросам нарушения административных ограничений и невыполнения возложенных на них судом обязанностей.

В качестве основных этапов индивидуальной профилактики УУП при осуществлении административного надзора можно выделить: постановку на учет лиц, подлежащих административному надзору (профилактическому воздействию); постоянное наблюдение за образом их жизни (в том числе, их контактами); осуществление индивидуально-профилактического воздействия на контролируемых лиц в целях предупреждения совершения ими новых правонарушений [13, с. 32].

Перечень обязанностей УУП в отношении совершеннолетних лиц, условно-досрочно освобожденных от наказания, в соответствии с Наставлениями значительно сужен, поскольку обусловлен лишь

необходимостью взаимодействовать с сотрудниками территориальных органов и уголовно-исполнительных инспекций ФСИН России с целью предупредить совершение новых преступлений и правонарушений со стороны данных лиц [36, с. 53].

Деятельность УУП по проведению профилактической работы с лицами, которые условно-досрочно освободились от отбывания наказания, можно разделить на три основных этапа:

1. Предварительный этап: рассматривает поступившую из уголовно-исполнительной инспекции и ПДН информацию об осужденных; заносит информацию о таких лицах в паспорт на административный участок в раздел VII «Лица, представляющие профилактический интерес» как о лицах, ранее судимых.
2. Профилактический этап: проводит профилактических бесед с лицами, которые состоят на профилактическом учете в ПДН и УИИ; осуществляет наблюдение за поведением лиц, которые условно-досрочно освободились, образом их жизни, кругом их общения; опрашивает родственников таких лиц, их соседей и других лиц; применяет меры административного принуждения к лицам, которые нарушают законодательство Российской Федерации.
3. Этап взаимодействия с ФСИН России и ПДН. УУП в рамках взаимодействия обеспечивает направление в УИИ информации о возбуждении органами предварительного следствия и дознания ОВД уголовных дел в отношении осужденных.

Следует обратить внимание на то, что при осуществлении профилактической работы с лицами, находящимися под административным надзором, УУП сталкиваются с рядом проблем, среди которых можно отметить следующие.

Во-первых, это загруженность УУП несвойственными функциями (привлечение к охране правопорядка при проведении массовых мероприятий, работа с судебными приставами), выполнение которых создает дефицит

времени для непосредственно профилактической работы на вверенной ему территории, и как следствие страдает качество осуществления административного надзора.

Во-вторых, переизбыточность лиц, подверженных профилактическому учету, в том числе и подлежащих административному надзору, проживающих на административном участке, где УУП чаще всего в одиночку проводит профилактические мероприятия, а также контролирует их поведение в отличии от сотрудников иных подразделений органов внутренних дел. Исходя из сказанного, можно с уверенностью сказать, что качество данной работы будет низкоэффективным со стороны участкового уполномоченного полиции, поскольку недостаточность взаимодействия с сотрудниками иных служб ОВД, например, сотрудниками уголовного розыска, оказывает влияние не самым лучшим образом на данную деятельность. Сей факт подтверждается тем, что функциональные обязанности сотрудников уголовного розыска в данной сфере в соответствии с Приказом МВД России № 818 заключаются всего лишь, в рамках розыска лиц, уклоняющихся от административного надзора.

А ведь данная категория сотрудников является практически единственным первичным источником информации для УУП о поведении поднадзорного лица, его окружении и роде деятельности. Возможное расширение обязанностей сотрудников уголовного розыска в данной сфере, с данной категорией профилактируемых лиц, будет способствовать предупреждению, пресечению, а также раскрытию преступлений тяжких и особо тяжких, установлению лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших.

В-третьих, оценка результативности профилактической деятельности с поднадзорными лицами. Данная проблема возникает в связи с расхождением целевых ориентиров в профилактике, как УУП, так и сотрудников оперативных служб, а также показателей их служебной деятельности, несмотря на то что, у них цель то одна – это законопослушное поведение поднадзорного лица.

В-четвертых, поднадзорные лица, характеризуются в основной своей массе рецидивностью совершения преступных деяний и отбыванием наказания в местах лишения свободы за тяжкие и особо тяжкие преступления. Их личностные особенности способствуют тому, что они, как правило, не задумываются над последствиями своих деяний, им не страшны наказания, действия их носят рецидивный характер, тем самым он опасен для окружающих. По статистике более половины преступлений совершено лицами, ранее уже совершавшими преступления [93].

В-пятых, неурегулированность в правовом поле возможности применения в профилактической работе УУП определенных рычагов воздействия на административно поднадзорных лиц, в том числе и лиц, формально подпадающих под административный надзор, в части касающейся требований, предъявляемых к поведению данных лиц (семейные дебоширы, скандалисты, употребляющие алкогольные напитки). Ведь кроме мер убеждения, (в виде проведения индивидуальной беседы УУП), применении мер принудительного характера с его стороны создает определенные трудности, в части касающейся привлечения к административной ответственности за злоупотребление спиртными напитками непосредственно в доме (квартире). Ведь, чаще всего противоправные действия, нарушающие покой окружающих, возникают из ситуаций, связанные с распитием в домашних условиях спиртных и алкогольных напитков. В отдельных случаях у УУП возникают проблемы, связанные с постановкой таких лиц на профилактический учет, с целью проведения своевременной индивидуальной профилактической работы, для предупреждения совершения более тяжких деяний, причиной тому это невмешательство «в семейные дела» извне, со стороны окружающих, способствует их латентности.

В-шестых, неподготовленность УУП к осуществлению индивидуальной профилактической работы с лицами, вернувшимися из мест заключения за совершение преступлений тяжких и особо тяжких, и находящимися под административным надзором, характеризующийся статусом «рецидивиста». В

ходе индивидуальной профилактической беседы с таким поднадзорным лицом УУП пытается призвать его к законопослушному поведению. Решение данной ситуации возможно только в случае закрепления данной категории лиц, за старшими УУП как более опытными, имеющими богатый опыт служебной деятельности в целом, в том числе и в этой.

Несмотря на обозначенные проблемы в деятельности УУП по осуществлению административного надзора, профилактическая работа в этом направлении ими не прекращается, примером может служить деятельность сотрудников полиции по г. Тольятти.

Так, ежегодно ГУ МВД России по Самарской области проводится комплекс мероприятий организационной и практической направленности по активизации профилактической работы в целом, и индивидуальной в частности, с лицами, находящимися под административным надзором, с целью предупреждения совершения ими правонарушений а также рецидивной преступности. Предупредительного воздействия требуют те, кто ранее вступал в конфликт с законом. В результате принятых профилактических мер удается снизить число преступлений, совершенных ранее судимыми.

Для обеспечения эффективного профилактического воздействия на поднадзорных лиц осуществляется обмен информацией со службами уголовного розыска, участковых уполномоченных полиции. Активно взаимодействует служба участковых уполномоченных полиции с филиалом УФСИН в части касающейся обмена информацией о контингенте подучетных лиц. Так на учете в УИИ состоит 447 человек, это лица совершившие преступления в сфере нарушения правил дорожного движения, незаконного оборота наркотиков и злостно уклоняющихся от уплаты средств на содержание детей.

УУП при проведении профилактических обходов своих административных участков совместно с сотрудниками иных служб ОВД, представителями общественных формирований (народных дружинников), правоохранительной направленности проводят совместные проверки по

контролю за поведением осужденных по месту жительства. В 2019 году было осуществлено более 50 проверок вышеуказанной категории граждан. При проведении таких проверок изучался образ жизни осужденных к наказаниям, не связанных с лишением свободы, их поведение по месту проживания, в общественных местах, отношение к труду, проводились индивидуально-воспитательные беседы в целях недопущения с их стороны совершения противоправных деяний и правонарушений. Выявлялись осужденные, склонные к совершению правонарушений и новых преступлений.

Таким образом, профилактическая работа в отношении лиц, находящихся под административным надзором не может осуществляться без активного участия УУП в рамках осуществления им служебных обязанностей на обслуживаемой территории. Проводимая индивидуальная работа с данной категорией подучетных лиц крайне важна, поскольку она направлена на установление и устранение причин, способствующих совершению поднадзорным противоправных деяний. Однако, тот комплекс обозначенных проблем, с которыми сталкиваются УУП в данной сфере, позволяет говорить о том, что, в том виде, в каком существует сегодня административный надзор, не в полной мере реализуется его предназначение. Он выступает всего лишь сдерживающим средством на установленный законодательством срок. Эффективность данной деятельности зависит от комплексного подхода в поддержке поднадзорного лица, как со стороны государства, так и отдельных субъектов профилактики.

Наиболее часто УУП сталкивается с проблемами установления места нахождения поднадзорного в ночное время суток при наличии соответствующего ограничения, когда доступ в помещение не возможен. По данному вопросу можно выработать формулу, согласно которой в случае, если поднадзорный не открывает дверь УУП, данный факт следует расценивать как отсутствие поднадзорного по месту проживания. Подобное мнение подтверждается и судебной практикой [88]. Аналогичный вывод следует и в

том случае, если вход в место пребывания физически затруднен по каким-либо иным причинам, например, наличие собаки, стройматериала и др. [89].

Можно привести следующий алгоритм действий УУП при осуществлении административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

1. Анализ уголовно-правовых признаков ранее судимых [21, с. 15-16] на обслуживаемом участке (категория тяжести преступления, вид рецидива).
2. Формирование накопительного дела с материалами, обосновывающими основания для установления (продления) административного надзора.
3. Составление рапорта на имя начальника территориального органа ОВД о необходимости установления (продления) административного надзора.
4. Направление материала в суд.
5. Принятие к производству (разъяснение сути ограничений; отображение расписки об ответственности).
6. Проведение индивидуальной профилактической работы с поднадзорным.
7. Сбор материалов, свидетельствующих о наличии оснований продления или досрочного прекращения административного надзора.
8. Уведомление в письменной форме потерпевшего и (или) его представителя о прекращении административного надзора в последний день наблюдения.

Как можно заметить, реализация УУП института административного надзора имеет ряд особенностей и проблемных аспектов с которыми сотрудники сталкиваются в своей профессиональной деятельности.

Проведенный в третьей главе магистерской диссертации анализ административного надзора, позволяет подвести некоторые промежуточные итоги.

Во-первых, административный надзор – это государственная функция, имеющая надведомственный характер и осуществляемая уполномоченными органами исполнительной власти, по наблюдению и проверке соблюдения поднадзорными лицами исполнения общеобязательных правил и требований, а также дополнительных обязанностей, возложенных на них законом, посредством использования комплекса мер административного принуждения с целью обеспечения режима законности, предупреждения, выявления и пресечения правонарушений и привлечению виновных к ответственности.

Во-вторых, к субъектам административного надзора относятся не только правоохранительные органы, но и федеральные органы исполнительной власти. В каждой сфере государственного управления установлен соответствующий вид надзора. При этом, по сей день не сформирован закрытый перечень видов административного надзора. В чем существует насущная необходимость.

В-третьих, профилактическая работа в отношении лиц, находящихся под административным надзором не может осуществляться без активного участия УУП в рамках осуществления им служебных обязанностей на обслуживаемой территории. Проводимая индивидуальная работа с данной категорией подучетных лиц крайне важна, поскольку она направлена на установление и устранение причин, способствующих совершению поднадзорным противоправных деяний. Однако, тот комплекс обозначенных проблем, с которыми сталкиваются УУП в данной сфере, позволяет говорить о том, что, в том виде, в каком существует сегодня административный надзор, не в полной мере реализуется его предназначение. Он выступает всего лишь сдерживающим средством на установленный законодательством срок. Эффективность данной деятельности зависит от комплексного подхода в поддержке поднадзорного лица, как со стороны государства, так и отдельных субъектов профилактики.

Заключение

Проведенное в рамках настоящей магистерской диссертации исследование, позволяет сделать следующие обобщающие выводы и предложения.

Во-первых, административный процесс следует признать дифференцированным на три процессуальные формы юридически значимых действий и предъявляемых к ним требований, выражающийся в административно-процедурной, административно-юрисдикционной и административно-юстиционной деятельности, возникающей для обеспечения нормального функционирования государственно-управленческих (и иных публичных) общественных отношений.

Во-вторых, административные процедуры представляют собой выражение позитивной государственно-управленческой деятельности, они приносят надлежащий порядок в организацию и функционирование публичной власти, обеспечивают соблюдение принципа законности, установления гарантий полезности, эффективности и открытости административных действий. В настоящее время регламентация административных процедур в России осуществляется лишь на уровне административных регламентов государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Однако, недостаточная эффективность такого подхода вполне очевидна. В связи с чем, следует поддержать предложения ученых-административистов о разработке и принятии Административно-процессуального кодекса РФ, который позволил бы положить начало совершенствованию административно-процессуального законодательства и в дальнейшем активизировать работу по созданию закона «Об административных процедурах».

В-третьих, система организационных и функциональных конституционных принципов административного процесса имеет весьма существенное значение для развития правоприменительной судебной практики

рассмотрения и разрешения административно-правовых и иных публично-правовых споров в рамках административного процесса, обеспечивает качество процесса, гарантирует защиты прав и свобод граждан РФ, иностранных граждан и организаций, вовлеченных в сферу деятельности публичной администрации.

В целом, современную система конституционных принципов административного процесса можно представить следующим образом: общие конституционные принципы административного процесса, которые делятся на: 1) общие конституционные организационные принципы административного; 2) общие конституционные функциональные принципы административного процесса; специальные конституционные принципы административного процесса, которые дифференцируются на: 1) конституционные специальные организационные принципы административно-процедурного процесса; 2) конституционные специальные функциональные принципы административно-процедурного процесса; 3) конституционные специальные организационные принципы административно-юрисдикционного процесса; 4) конституционные специальные функциональные принципы административно-юрисдикционного процесса; 5) конституционные специальные организационные принципы административно-юстиционного процесса или административного судопроизводства; 6) конституционные специальные функциональные принципы административно-юстиционного процесса или административного судопроизводства.

В-четвертых, нормативный административно-правовой акт может быть принят в рамках предоставленных органу публичного управления дискреционных полномочий в следующих ситуациях:

- 1) если законодатель запаздывает с регулированием, а регламентация общественных отношений жизненно необходима;
- 2) когда имеется прямое указание Президента РФ как гаранта Конституции РФ;

3) в случае необходимости реализовать стратегический прорыв или оформить инновацию в соответствии с программными документами (актами стратегического планирования);

4) исходя из международных соглашений, инициатив.

Думается, что пределы административного нормотворчества должны исчерпываться четырьмя указанными ситуациями наравне с требованием о конкретизации (детализации, специализации) актов большей юридической силы. Соблюдаемые пределы административного нормотворчества наряду с добросовестной реализацией лицами, ответственными за указанную деятельность, своих полномочий способны обеспечить не только объективность, но и качественный результат нормотворческой деятельности органов публичного управления – принятие законного и эффективного нормативного административно-правового акта.

В-пятых, выделяются следующие виды административно-правонаделительных производств: разрешительное (лицензионное) производство; регистрационное производство; кадровое производство; административно-договорное производство.

В-шестых, административно-наказательное судопроизводство в арбитражных судах осуществляется по специальным правилам, закрепленным в главе, а административно-восстановительное судопроизводство, осуществляется по общим правилам. Исходя из объективной необходимости достижения единого уровня судебной защиты прав и законных интересов индивидуальных предпринимателей и юридических лиц в административно-наказательных и административно-восстановительных делах, предлагается разработать и закрепить в АПК РФ единообразные процедуры разрешения данных дел. К примеру, это может специальная глава АПК РФ «Рассмотрение дел об административных правонарушениях и дел о нарушениях обязательных требований», трансформированная из ныне действующей главы 25 «Рассмотрение дел об административных правонарушениях».

В ходе модернизации законодательства об административных правонарушениях, проводимой в стране во взаимосвязи с реформированием контрольно-надзорной деятельности, необходимо разработать и ввести в практику судов общей юрисдикции комплекс специальных принципов и процедур, регулирующих в комплексе административно-наказательное и административно-восстановительное судопроизводство в данных судах. В этой связи представляются необходимыми разработка и закрепление в КоАП РФ специального раздела «Административное судопроизводство по делам об административных правонарушениях», а в КАС РФ - главы «Производство по делам о нарушениях обязательных требований».

В-седьмых, административный надзор представляет собой государственную функцию, имеющую надведомственный характер и осуществляемая уполномоченными органами исполнительной власти, по наблюдению и проверке соблюдения поднадзорными лицами исполнения общеобязательных правил и требований, а также дополнительных обязанностей, возложенных на них законом, посредством использования комплекса мер административного принуждения с целью обеспечения режима законности, предупреждения, выявления и пресечения правонарушений и привлечению виновных к ответственности.

В-восьмых, по сей день не сформирован закрытый перечень видов административного надзора. Новые надзорные функции устанавливаются ситуативно и не равномерно, из-за чего предметы видов надзора могут пересекаться. Количество видов административного надзора продолжает расти. С каждым годом федеральное законодательство прирастает какими-то новыми видами надзора. При этом отсутствуют примеры исключения видов административного надзора из правового поля. В связи с изложенным существует насущная необходимость в закреплении исчерпывающего перечня видов административного надзора федеральным законом. Кроме того, помимо исчерпывающего перечня видов надзора, закрепленного на законодательном

уровне, необходимо, чтобы для каждого вида надзора было принято положение о виде надзора и административный регламент.

В-девятых, профилактическая работа в отношении лиц, находящихся под административным надзором не может осуществляться без активного участия УУП в рамках осуществления им служебных обязанностей на обслуживаемой территории. Проводимая индивидуальная работа с данной категорией подучетных лиц крайне важна, поскольку она направлена на установление и устранение причин, способствующих совершению поднадзорным противоправных деяний. Однако, тот комплекс обозначенных проблем, с которыми сталкиваются УУП в данной сфере, позволяет говорить о том, что, в том виде, в каком существует сегодня административный надзор, не в полной мере реализуется его предназначение. Он выступает всего лишь сдерживающим средством на установленный законодательством срок. Эффективность данной деятельности зависит от комплексного подхода в поддержке поднадзорного лица, как со стороны государства, так и отдельных субъектов профилактики.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Административное право / Под ред. Л.Л. Попова. М.: Юристъ, 2014. 490 с.
2. Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / Под ред. А. Ю. Соколова. М., 2018. 633 с.
3. Административно-процессуальное право: курс лекций / Под ред. И.Ш. Килясханова. М., 2004. 470 с.
4. Административные стандарты и регламенты. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://old.economy.gov.ru/minec/activity/sections/admReform/standarts/> (дата обращения: 18.12.2020).
5. Александров А.Г. Понятие и место административного производства в системе российского административного процесса // Общество и право. 2014. № 1 (47). С. 200-206.
6. Алексеев С.С. Право на пороге нового тысячелетия: Некоторые тенденции мирового правового развития – надежда и драма современной эпохи. М., 2000. 420 с.
7. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М., 1996. 670 с.
8. Аникин С. Б. Проблемы и перспективы административной юрисдикции органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. 34 с.
9. Апелляционное определение Ростовского областного суда от 10.03.2016 г. по делу № 33-3658/2016 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
10. Апеньшев М. Е. Административно-процессуальная деятельность в сфере налогообложения: дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2013. 177 с.
11. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 г. № 95-ФЗ (ред. от 08.06.2020) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.
12. Бахрах Д.Н. Административное право России. М.: Эксмо, 2010. 746 с.

13. Бачурин А.Г. Организация работы участкового уполномоченного полиции при осуществлении административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: учебно-методическое пособие. Барнаул: Барнаульский юридический институт МВД России, 2014. 160 с.
14. Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве. М., 2005. 344 с.
15. Биюшкина Н.И. Проблемы правового регулирования административного надзора в РФ // Административное и муниципальное право. 2014. № 9. С. 924-926.
16. Братановский С.Н. Административное право. Общая часть. М.: Директ-Медиа, 2013. 712 с.
17. Галикеева Л.А., Усманова Д.Р. О понятии и содержании административного надзора, осуществляемого органами исполнительной власти // Вестник ВЭГУ. 2014. № 1 (69). С. 15-19.
18. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ (ред. от 27.12.2019, с изм. от 28.04.2020) // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.
19. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
20. Гречкина О.В. О содержании и структуре административного процесса // Вестник ЮУрГУ. 2006. № 5. С. 240-246.
21. Гришаков А.Г. Осуществление участковыми уполномоченными полиции административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Алтайский юридический вестник. 2013. № 1 (1). С. 15-16.
22. Дегтярева Е.А. Нормотворческие административные процедуры // Очерки новейшей камералистики. 2007. № 3. С. 5-9.
23. Демин А.А. Административно-процессуальный кодекс // Теоретические и практические проблемы административного правосудия. Материалы

- научно-практической конференции (8 - 9 декабря 2005 года). М.: Международная академия оценки и консалтинга, 2006. 412 с.
24. Дехтярь И.Н. Производство по делам о нарушениях антимонопольного законодательства: монография / Под ред. А.Ю. Соколова. Саратов: ИП Коваль Ю.В., 2018. 192 с.
25. Долгополов П.С. Система правоохранительных органов РФ [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. 2019.
26. Домченко А.С. Пределы административного нормотворчества // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2020. № 4. С. 17-24.
27. Елагин А.Г., Кирюхин В.В. Формирование новой контрольно-надзорной модели обеспечения безопасности // Административное право и процесс. 2019. № 8. С. 60-64.
28. Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965. 360 с.
29. Жаворонков Н.М. Осуществление разрешительной системы. М., 1973. 270 с.
30. Жеребцов А.Н. Принципы назначения административного наказания и их реализация в деятельности административно-юрисдикционных органов // Общество и право, 2019. № 1. С. 78 – 86.
31. Жеребцов А.Н., Павлов Н.В. Административная правоприменительная практика: теоретические и практические аспекты: монография. М.: Юстицинформ, 2018. 260 с.
32. Зеленцов А.Б. Функциональные принципы судебного административного права // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. Сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения) 25 марта 2016 года. Т.1. СПб.: СПбУ МВД России, 2016. С. 75-79.
33. 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. 3–12.
34. Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Судебное административное право: учебник. М.: Статут, 2017. 470 с.
35. Зырянов С.М. Разрешительные полномочия федеральных органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2013. № 5. С. 12-16.
36. Иванова С.И. Деятельность участкового уполномоченного полиции по контролю (надзору) за лицами, в отношении которых судом установлены ограничения: учебно-практическое пособие. Тюмень: Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России, 2014. 144 с.
37. Информация «Конституционно-правовые аспекты совершенствования нормотворческой деятельности (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2013 - 2015 годов) (одобрено решением Конституционного Суда РФ от 23.06.2016) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
38. Канунникова Н.Г. К вопросу о содержании административно-юрисдикционного процесса // Административное право и процесс. 2014. № 10. С. 27-31.
39. Каплунов А.И. О роли трудов В.Д. Сорокина в формировании научных взглядов об административном процессе и статусе административно-процессуального законодательства // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвящённой памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации В.Д. Сорокина (к 90-летию со дня рождения), 21 марта 2014 года. В 3-х частях. СПб: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2014. Ч. 1. 270 с.
40. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

41. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 15.10.2020, с изм. от 16.10.2020) // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.
42. Козлов Ю.М. Административное право. М., 2005. 680 с.
43. Конин Н.М. Административное право России. М., 2011. 490 с.
44. Конин Н.М., Маторина Е.И. Современные тенденции в государственном управлении // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 4 (99). С. 33–37.
45. Кононов П.И. О конституционно-правовых основах понимания сущности и структуры административного процесса, административного судопроизводства и административно-процессуального законодательства в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 9 - 14.
46. Кононов П.И. Современное состояние и вопросы кодификации административно-процессуального законодательства // Журнал российского права. 2001. № 7. С. 31-36.
47. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
48. Коренев А.П. Проблемы кодификации административно-процессуальных норм // Административное право и процесс. 2018. № 2. С. 82 – 84.
49. Куряшкин А.Н., Путренко А.Н. К вопросу о задачах административного надзора и их реализация в практической деятельности сотрудников органов внутренних дел // Евразийский юридический журнал. 2019. № 6 (133). С. 320-326.
50. Лупарев Е.Б. Общая теория административно-правового спора. Воронеж: ВГУ, 2003. 220 с.

51. Майоров В.И. Генезис административного судебного права: теоретико-методологические проблемы // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1. С. 5 – 9.
52. Майоров В.И. О становлении административного судебного права в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2016. № 10. С. 854 – 858.
53. Майоров В.И. Проблемы правовой регламентации административного процесса в работах Л.Л. Попова // Административное право и процесс. 2020. № 7. С. 48 - 50.
54. Максютин М.В. Теория юрисдикционного процесса / Под ред. В.И. Авсеенко. М.: МПСИ, 2004. 460 с.
55. Махина С.Н. Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж, 1999. 322 с.
56. Миллер Р.О. Особенности административного надзора в Российской Федерации // Право и управление. XXI век. 2014. № 1 (30). С. 78-81.
57. Нарутто С.В. Конституция, федерализм и единство государственно-правовой системы России // Lex russica. 2018. № 11. С. 82-88.
58. Николаева Л.А. Административная ответственность как охранительное правоотношение // Административная ответственность: вопросы теории и практики / Отв. ред. Н.Ю. Хаманева. М., 2005. С. 24-25.
59. Ноздрачев А. Ф. Современная правотворческая деятельность федеральных органов исполнительной власти: анализ практики, оценка правовых форм, предложения и рекомендации // Законодательство и экономика. 2014. № 10. С. 7–47.
60. Ноздрачев А.Ф. К 25-летию Конституции Российской Федерации. Гражданин и исполнительная власть: конституционные основы взаимоотношений // Административное право и процесс. 2018. № 12. С. 21 - 30.
61. О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах: Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г.

- № 1789-р (ред. от 10.03.2009) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 46. Ст. 4270.
62. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2016) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 13 апреля 2016 г.); определение Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2011 г. № 1807-О-О.
63. Определение Конституционного Суда РФ от 2 июля 2019 № 1835-О «По запросу Костромского областного суда о проверке конституционности части 2 статьи 2.6.1, части 1 статьи 4.5, пункта 5 части 1 и пункта 6 части 4 статьи 28.1, части 3 статьи 28.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».
64. Определения Конституционного Суда РФ от 11.07.2006 г. № 269-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Павлова Ивана Юрьевича на нарушение его конституционных прав пунктами 1.2 и 1.7 Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти» // ВКС РФ. 2006. № 6.
65. Осинцев Д. В., Соболев О. В. Источники административного права // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Сер.: Право. 2016. Т. 16. № 4. С. 107-111.
66. Осинцев Д.В. Административное право. Екатеринбург, 2017. 490 с.
67. План мероприятий («дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины» (утв. Правительством РФ 29 мая 2019 г. № 4714п-ПЗ6) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
68. Попов А.И. Административно-договорные правоотношения: проблемы правопонимания // Административное право и процесс. 2016. № 4. С. 12-15.
69. Попов Л.Л. Административно-процессуальное право как самостоятельная отрасль российского права // Административное право и процесс. 2019. № 5. С. 9-12.

70. Попов Л.Л. Административные процедуры: проблемы теории, законодательства и практики / Л.Л. Попов // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 5(21). С. 92 - 99.
71. Попов Л.Л. Нужен ли нам Административно-процессуальный кодекс Российской Федерации? / Л.Л. Попов // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 8(12). С. 75 - 78.
72. Постановление Конституционного Суда РФ от 10.11.2016 г. № 23-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 1 статьи 2 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» в связи с жалобой гражданина Н.Н. Марасанова» // ВКС РФ. 2017. № 1.
73. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.02.2000 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б.А. Кехмана» // ВКС РФ. 2000. № 3.
74. Постановление Конституционного Суда РФ от 25.02.2014 г. № 4-П // ВКС РФ. 2014. № 3.
75. Постановление Конституционного Суда РФ от 29.06.2012 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности положения части десятой статьи 13 Федерального закона «Об оружии» в связи с жалобами граждан Г.В. Белокриницкого и В.Н. Тетерина» // ВКС РФ. 2012. № 29. Ст. 4168.
76. Постановление Правительства РФ от 08.07.1997 г. № 828 (ред. от 20.11.2018) «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 28. Ст. 3444.
77. Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 г. № 1009 (ред. от 10.10.2020) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.

- 78.Потапенкова И.В. Актуальные проблемы совершенствования правового регулирования деятельности полиции по осуществлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 9. С. 15-19.
- 79.Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: учебник для магистров / Под ред. С.А. Старостина. М.: Проспект, 2017. 340 с.
- 80.Приказ МВД России от 29.03.2019 г. № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
- 81.Приказ Минобрнауки России от 14.03.2020 г. № 397 «Об организации образовательной деятельности в организациях, реализующих образовательные программы высшего образования и соответствующие дополнительные профессиональные программы, в условиях предупреждения распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
- 82.Приказ Минтранса России от 19.05.2017 г. № 191 (ред. от 30.07.2020) «Об утверждении Правил государственной регистрации судов, прав на них и сделок с ними в морских портах и централизованного учета зарегистрированных судов» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
- 83.Приказ Минюста России от 20 мая 2009 г. № 142 (ред. от 22.08.2014) «Об утверждении Инструкции по организации исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от обществ» // Российская газета. 2009. 14 августа. № 151.
- 84.Приказ Росреестра от 23.01.2019 г. № П/0015 (ред. от 28.09.2020) «Об утверждении Методики проведения конкурса на замещение вакантной

- должности государственной гражданской службы Российской Федерации в Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
85. Проблемы общей теории права и государства: учеб. для вузов / Под ред. В. С. Нерсесянца. М., 2004. 742 с.
86. Протасов В.Н., Протасова Н.В. Лекции по общей теории права и теории государства. М., 2010. 677 с.
87. Разаренов Ф.С. Понятие и значение административного надзора, осуществляемого милицией // Административное право и процесс. 2014. № 1. С. 3-7.
88. Решение Александровск-Сахалинского городского суда (Сахалинская область) по делу № 2-112/2014. Решение Тотемского районного суда (Вологодская область) по делу № 2-151/2014. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://totemsky.vld.sudrf.ru> (дата обращения: 15.12.2020 г.).
89. Решение Мичуринского районного суда (Тамбовская область). Д. № 2-640-2014. // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://michurinskyrs.tmb.sudrf.ru> (дата обращения: 15.12.2020 г.).
90. Савостин А.А. Административные договоры и их реализация в сфере публичного управления // Административное и муниципальное право. 2008. № 1. С. 32-36.
91. Салищева Н. Г. Проблемные вопросы административного процесса // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы. Сборник статей. М., 2004. С. 221–232.
92. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: Учебник. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2008. 580 с.
93. Состояние преступности в России за январь – декабрь 2019 года. М., 2020. С. 55 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://мвд.рф/reports/item/19333347> (дата обращения: 18.10.2020 г.).

94. Старостин С.А. Административный процесс как отрасль публичного права // Административное право и процесс. 2017. № 4. С. 13 - 21.
95. Стахов А.И. «Новые подходы к пониманию административного деликта в современной системе административных правоотношений, сформировавшейся в Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2019. № 4. С. 84-92.
96. Стахов А.И. Административно-деликтное судопроизводство в структуре современного административного процесса: понятие, проблемы и перспективы систематизации // В сборнике: Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. Сборник статей по материалам международной научно-практической конференции. 2020. С. 209-220.
97. Стахов А.И. Административно-публичное обеспечение безопасности в Российской Федерации: Монография. М., 2006. 217 с.
98. Стратегия развития автомобильной промышленности Российской Федерации на период до 2025 года: положения об инфраструктуре беспилотного транспорта и телематических транспортных средств (утв. распоряжением Правительства РФ от 28 апреля 2018 г. № 831-р) // СЗ РФ. 2018. № 19. Ст. 2804.
99. Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса. Т.1. М.: Юридическая литература, 1968. 540 с.
100. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М., 1974. 420 с.
101. Тарасова И.А. Организация и осуществление полицейского надзора в сфере общественной и частной благотворительности в императорской России // История государства и права. 2012. № 23. С. 17-20.
102. Тихомиров Ю.А., Таланина Э.В. Административные процедуры и право // Журнал российского права. 2002. № 4. С. 4-7.

103. Указ Президента РФ от 01.02.2005 г. № 110 (ред. от 07.03.2020) «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 437.
104. Указ Президента РФ от 01.02.2005 г. № 112 (ред. от 06.10.2020) «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 439.
105. Указ Президента РФ от 02.04.2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // СЗ РФ. 2020. № 14. Ч. 1. Ст. 2082.
106. Указ Президента РФ от 09 марта 2004 г. № 314 (ред. от 12.04.2019) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.
107. Указ Президента РФ от 13.03.1997 г. № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 11. Ст. 1301.
108. Указ Президента РФ от 16.02.2005 г. № 159 «О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 8. Ст. 629.
109. Федеральный закон от 01.12.2007 г. № 317-ФЗ (ред. от 07.04.2020) «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»» // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6078.
110. Федеральный закон от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

111. Федеральный закон от 04.05.2011 г. № 99-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.
112. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 20.07.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
113. Федеральный закон от 10.07.2002 г. № 86-ФЗ (ред. от 20.07.2020) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.
114. Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.
115. Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 215-ФЗ (ред. от 20.07.2020) «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»» // СЗ РФ. 2015. № 29 (Ч. 1). Ст. 4341.
116. Федеральный закон от 13.12.1996 г. № 150-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об оружии» // СЗ РФ. 1996. № 51. Ст. 5681.
117. Федеральный закон от 21.07.1997 г. № 114-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О службе в таможенных органах Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3586.
118. Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6249.
119. Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

120. Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.
121. Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.
122. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 г. № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.
123. Храмцов А.Б. Полицейский надзор в Западной Сибири в 1880-е гг. // История государства и права. 2014. № 22. С. 8-12.
124. Цечоев В.К., Швандерова А.Р. Теория государства и права: учебник. М.: Прометей, 2017. 570 с.
125. Чабан Е.А. Конституционные принципы административного процесса. М., 2020. 128 с.
126. Четвериков В.С. Административное право. М.: Инфра-М, 2008. 412 с.
127. Шевцов А.В. К вопросу о месте административной юрисдикции полиции МВД России и административной юстиции в системе единого административного процесса органов государственной власти Российской Федерации // Административное право и процесс. 2017. № 10. С. 24-28.
128. Шипунов И.В. Юридическая ситуация как общетеоретическая категория: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2009. 30 с.
129. Шмакова Н. С. Ведомственное правотворчество: понятие и формы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 190 с.
130. Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления // Труды по административному праву. М., 2011. 712 с.
131. Koumpli V. On the codification of administrative procedure in Greece // *Revue Hellenique de Droit International*. 2012. Vol. 65. P. 511 - 530.

132. Levinson L.H. Elements of the administrative process: formal, semi-formal, and free-form models // The American University Law Review. 1977. Vol. 26. P. 872 - 941.
133. Ponce J. Good Administration and Administrative Procedures // Indiana Journal of Global Legal Studies. 2005, Summer. Vol. 12. N 2. P. 551 - 588.
134. Rusch W. Administrative procedures in EU member states/SIGMA (Conference on Public Administration Reform and European Integration. Budva, Montenegro, 26 - 27 March 2009) [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.sigmaweb.org/publicatioirs/42754772.pdf>. 10 p. P. 3. (дата обращения: 10.10.2020).
135. William L. Reynolds & Spencer Weber Waller, Legal Process and the Past of Antitrust, 48 SMU L. Rev. 1811 (1995).