

**Ольшевская А. В.,**

*доцент кафедры административного права, кандидат юридических наук;*

**Попович О. М.,**

*доцент кафедры административного права, кандидат юридических наук, доцент  
(Московский университет МВД России им. В. Я. Кикотя)*

## **О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ЮРИДИЧЕСКОЙ СУЩНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА**

Комплекс вопросов, связанных с юридической сущностью административного процесса, остается остроактуальным для современной науки российского административного права. Составной частью перманентно проводимой в Российской Федерации административной реформы является содержательное обновление и развитие административного процесса. При этом имеющиеся в России концепции административного процесса не позволяют комплексно и целостно охватить его современную систему, что, в свою очередь, снижает эффективность функционирования в целом государственной власти и органов государственного управления. До сих пор в юридической науке идут жаркие споры не только о сущности административного процесса, но и о его системе и структурных элементах.

В отечественной науке административного права оформились два подхода к рассмотрению сущности административного процесса — широкий и узкий. В широком смысле — это любой процесс исполнительной и распорядительной деятельности органов государственного управления; в узком смысле — это процесс деятельности органов государственного управления по рассмотрению подведомственных им индивидуальных дел. М. Я. Масленников в этой связи подчеркивает, что «в административно-правовой литературе единства не отмечается, допускается немотивированная подмена понятий «административный процесс» и «управленческие процедуры»<sup>1, 49</sup>.

Широкий и узкий подходы к пониманию сущности административного процесса могут быть также охарактеризованы как «управленческая» и «юрисдикционная» концепции. Как пишет А. Ю. Гулягин, основа «управленческой» концепции административного процесса выражается в том, что последний является атрибутом не только юрисдикционной, но и так называемой позитивной деятельности органов исполнительной власти. Научной базой «юрисдикционной» концепции является то, что в ней административный процесс представлен как деятельность по рассмотрению государственными органами спора о праве, а также по применению мер административного принуждения<sup>2, 10</sup>.

Другими словами, одни ученые считают, что административный процесс охватывает весь комплекс мер по осуществлению компетенции органов государственного управления (от принятия правового акта до наложения административных взысканий), другие полагают, что административным процессом является только производство дел об административных правонарушениях.

Наиболее распространенным следует признать широкий подход. Так, М. М. Звягин определяет административный процесс как «совокупность административных производств различного содержания, которые группируются в зависимости от своего предмета, а также рода по видовым характеристикам»<sup>3, 65</sup>. А. И. Стахов предлагает понимать под федеральным административно-процессуальным законодательством «массив нормативных правовых актов Российской Федерации, в которых содержатся нормы, определяющие вид, характер, последовательность, нормативную продолжительность (срочность), порядок документального оформления административно-процессуальных действий, совершаемых органами и должностными лицами публичной администрации (органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, их должностными лицами), а также судами»<sup>4, 13</sup>.

Н. Г. Салищева рассматривает три вида административного процесса: административные процедуры, административную юрисдикцию и административную юстицию, но при этом характеризует административные процедуры «прежде всего как внешнее проявление публичных полномочий органами власти»; административную юрисдикцию не только в административном порядке, но и судьями; а административную юстицию как «судебный контроль за деятельностью публичной администрации в ее взаимоотношениях с гражданами и организа-

циями, то есть с неподчиненными субъектами»<sup>5</sup>, 505—522. Аналогичного подхода придерживается и М. А. Лапина, по мнению которой административный процесс включает в себя три составляющие — административные процедуры, административную юрисдикцию и административную юстицию<sup>6</sup>, 40—41.

Авторы учебников административного права традиционно выделяют две основные составляющие административного процесса: административно-процедурную и административно-юрисдикционную, состоящую, соответственно, из процедурных производств и административно-юрисдикционных производств<sup>7</sup>, 391—418. Так, А. П. Алехин выделяет внесудебную процессуальную деятельность (правотворческую и правоприменительную, а также рассмотрение государственными органами споров) и административное судопроизводство (процесс). Внесудебный управленческий процесс ученый дифференцирует на административно-процедурную и административно-юрисдикционную процессуальную деятельность. В целом административно-процессуальная деятельность в зависимости от однородности дел подразделяется на виды — отдельные административные производства<sup>8</sup>, 363.

Вышеизложенные сходные точки зрения на понятие и признаки административного процесса имеют под собой веские теоретические основания, и не случайно многие авторы придерживаются именно этой позиции. Как представляется, широкий подход к сущности административного процесса можно признать справедливым в контексте рассмотрения в качестве административно-процессуальных действий всех регламентированных административно-процессуальными нормами действий органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, Банка России, их должностных лиц, а также действий судебных органов.

Вместе с тем, более верным представляется узкий подход к понятию административного процесса как к деятельности правомочных органов и должностных лиц по реализации норм административного права, обеспеченных мерами административной ответственности.

Думается, что общетеоретические конструкции должны быть не только не оторваны от правоприменительной практики, но и направлены на создание научной основы дальнейшего развития и совершенствования правового регулирования, иметь практическое применение. Неслучайно одной из функций административно-правовой науки выступает то, что она является «поставщиком» нормативных концепций для законодателя. В этой связи представляется, что широкий подход к понятию и признакам административного процесса, несмотря на его несомненную обоснованность, как бы размывает анализируемое понятие. Это, в свою очередь, является препятствием как для перспективной кодификации административно-процессуальных норм, так и для обособления административно-процессуального права в отдельную область научного познания.

Позиция сторонников узкого подхода к юридической сущности административного процесса наиболее системно обоснована в трудах М. Я. Масленникова. С точки зрения данного автора, «российский административный процесс — это урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность правомочных органов и должностных лиц по реализации норм административного права, обеспеченных санкциями, направленная на регулирование правоотношений, не связанных со служебным (управленческим) подчинением»<sup>9</sup>, 14. На наш взгляд, из всех приведенных именно данное определение наиболее точно отражает сущность анализируемого понятия. Представляется даже странным, что аналогичный подход, например, к сущности уголовного процесса не вызывает сомнений в научной среде, а применительно к административному процессу вызывает неутраченные споры.

Однако и это определение не свободно от недостатков, на которые, в частности, справедливо указал А. А. Демин в своей рецензии на монографию М. Я. Масленникова: «Что касается связи процессуальных отношений только с такими нормами, которые обеспечены санкциями, то тут М. Я. Масленников впадает в неточность, если не ошибку, так как нет права без санкции. В отличие от морали, право все таково, что оно возможно только при осуществлении применения государственного принуждения к соблюдению нормы права. Если нет санкции — правовой нормы не существует тоже, поскольку государственное принуждение — непременный признак права»<sup>10</sup>, 489. Действительно, право — это совокупность правил, обеспеченных силой государственного принуждения. В этом состоит его сущностная особенность. Можно предположить, что М. Я. Масленников подразумевал под понятием «санкция» понятие «мера административной ответственности». Санкция, являясь элементом нормы

права, существует независимо от ее применения, тогда как юридическая ответственность наступает лишь при совершении неправомерного деяния, при нарушении той нормы права, в которой содержится санкция.

Исходя из вышеизложенного, административный процесс можно определить как урегулированную административно-процессуальными нормами деятельность правомочных органов и должностных лиц по реализации норм административного права, обеспеченных мерами административной ответственности, направленную на регулирование правоотношений, не связанных со служебным (управленческим) подчинением.

Масленников М. Я. Административно-юрисдикционный процесс: понятие и соотношение с иными видами процессуально-правовой деятельности // Административный процесс: теория и практика / Отв. ред. А. С. Дуге-нец. — М., 2008.

2 Гулягин А. Ю. Прокуратура в системе правоохранительных органов административной юрисдикции / Под ред. В. П. Рябцева. — М., 2012.

3 Звягин М. М. К вопросу о понятии административного процесса в таможенной сфере // Административное и муниципальное право. — 2009. — № 12.

4 Стахов А. И. Федеральное административно-процессуальное законодательство: понятие, некоторые особенности структуры и содержания // Административное право и процесс. — 2013. — № 2.

5 Бельский К.С. и др. Административное право России: Курс лекций / Под ред. Н. Ю. Хаманевой. — М., 2007.

6 См.: Лапина М. А. Объединенная концепция системы административного процесса // Юридический мир. — 2012. — № 3.

7 Административное право: Учебн. / Под ред. Л. Л. Попова. — М., 2006.

8 Алехин А. П., Кармолицкий А. А. Административное право России: Учебн. — М., 2007.

9 Масленников М. Я. Российский административный процесс: перспективы легитимации, централизации и систематизации. — М., 2009.

10 Демин А. А. Рецензия на монографию М. Я. Масленникова «Российский административный процесс: перспективы легитимации, централизации и систематизации» // Административное право и процесс. — 2010. — № 1.