

Тема 10

Административный процесс

лекция

План лекции

1. Понятие и виды административного процесса.
2. Правовое регулирование и принципы административного процесса.
3. Сущность и виды процедурного производства.
4. Понятие и черты административной юрисдикции. Административно-правовой спор.
5. Виды административно-юрисдикционных производств.
6. Производство по делам об административных правонарушениях.

Дополнительная литература

1. *Административный процесс Российской Федерации*: учебник /отв. ред. Л.Л. Попов. – Москва: Оригинал – макет, 2017. – 352 с.
2. *Административные процедуры*: монография /отв. ред. Л.Л. Попов, С.М. Зубарев. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. – 240 с.
3. *Административно-процедурная деятельность органов исполнительной власти*: учебно-методическое пособие для магистров / отв. ред. А.В. Сладкова. – М.: Проспект, 2018. – 240 с.
4. *Сорокин Валентин Дмитриевич*, Административно-процессуальное право: учебник. – СПб: Юридический центр Пресс, 2004.
5. *Тихомиров Юрий Александрович*, Административное право и административный процесс: полный курс. – М.: ГУ-ВШЭ, 2005.
6. *Панова Инна Викторовна*, Административно-процессуальное право России: монография. – М.: Норма, 2008.
7. *Масленников Михаил Яковлевич*, Российский административный процесс: перспективы легитимации, централизации и систематизации: монография. – М.: Издательство СГУ, 2008.

1. Понятие и виды административного процесса.

Процесс – это совокупность последовательно совершаемых действий для достижения определенного результата; порядок осуществления какой-либо деятельности.

В качестве административного процесса можно рассматривать деятельность по реализации материальных административно-правовых норм.

Административно-процессуальная деятельность может быть:

- а) административно-процедурной;
- б) административно-юрисдикционной.

Административные процедуры – это порядок реализации прав и законных интересов граждан и юридических лиц, включая лицензионно-разрешительные, регистрационные и иные подобные функции и полномочия органов исполнительной власти.

Административная юрисдикция – это осуществление исполнительными органами (должностными лицами) функции правоохраны в порядке совершения юрисдикционных действий в их традиционном понимании.

Административный процесс – урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность исполнительных органов (должностных лиц) по рассмотрению и разрешению различного рода индивидуальных административных дел, возникающих в порядке реализации задач и функций исполнительной власти.

Административное производство

– это нормативно урегулированный порядок совершения процессуальных действий, обеспечивающий законное и объективное рассмотрение и разрешение индивидуальных административных дел, объединенных общностью предмета.

Производства могут быть

процедурными и

юрисдикционными.

2. Правовое регулирование и принципы административного процесса.

Административно-процессуальные нормы регулируют, главным образом, правоприменительную деятельность исполнительных органов (должностных лиц), т.е. практическую реализацию ими принадлежащих им юридически властных полномочий распорядительного характера.

Они же регламентируют подобную деятельность судебных органов.

Процессуальное положение

гражданина выражается в том, что что он обладает установленными процессуальными правами и обязанностями и имеет фактическую возможность реализовать их в ходе рассмотрения и разрешения индивидуальных административных дел (например, подача жалобы, заявление ходатайства, представление доказательств, дача объяснений и т.д.).

Принципы административного процесса

Принцип компетентности означает, что далеко не все субъекты исполнительной власти наделены полномочиями административно-процессуального характера. Строгое соблюдение этого принципа обеспечивает надлежащее применение юридических средств воздействия, способствует усилению ответственности полномочных органов (должностных лиц) за совершение ими процессуальных действий.

Принцип охраны интересов личности и государства означает необходимость надлежащего использования сторонами административного процесса своих прав, гарантий прав и законных интересов личности, интересов государства.

Принцип процессуального равенства означает равенство сторон, во-первых, перед законом и, во-вторых, наделение каждой стороны определенным объемом взаимных процессуальных прав и обязанностей.

Принцип достижения материальной истины предполагает тщательное изучение всех условий и обстоятельств, связанных с данным индивидуальным, административным делом, а также состязательность в ходе процессуального рассмотрения дел.

Принцип доступности выражается в беспрепятственной возможности каждой из сторон участвовать во всех стадиях рассмотрения индивидуального дела.

Принцип гласности предполагает, например, открытое рассмотрение административных дел, проведение процесса в нерабочее время, по месту работы, жительства или учебы правонарушителя.

Принцип экономичности выражается в установлении достаточно сжатых сроков для осуществления всего комплекса административно-процессуальных действий, включая исполнение принятого решения.

Принцип ответственности должностных лиц за правильное и эффективное ведение процесса, за проявление бюрократизма при разборе жалоб и т.д.

3. Сущность и виды процедурного производства.

Отличия административно-процедурного производства от административно-юрисдикционного производства:

1) предметом процедурного производства являются индивидуальные административные дела бесспорного характера;

2) в рамках процедурного производства правовая оценка поведения того или иного лица не является обязательной;

3) процедурное производство не имеет своим результатом применение принудительных мер. Его результат – удовлетворение законных запросов физических или юридических лиц, а также обеспечение эффективной работы управленческого аппарата;

4) в рамках процедурного производства возможно совершение правоохранительных действий, но их характер иной: сам факт выдачи разрешения или проведения регистрации свидетельствует о том, что разрешенная или зарегистрированная деятельность соответствует требованиям законности.

Виды производств:

- лицензионно-разрешительное;
- регистрационное;
- правотворческое (порядок подготовки правовых актов управления).

Лицензионно-разрешительное производство.

Основы лицензирования установлены *Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».*

Лицензирование отдельных видов деятельности осуществляется в целях предотвращения ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов РФ, обороне и безопасности государства, возможность нанесения которого связана с осуществлением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности. Осуществление лицензирования отдельных видов деятельности в иных целях не допускается.

Лицензирование - деятельность лицензирующих органов по предоставлению, переоформлению лицензий, продлению срока действия лицензий в случае, если ограничение срока действия лицензий предусмотрено федеральными законами, осуществлению лицензионного контроля, приостановлению, возобновлению, прекращению действия и аннулированию лицензий, формированию и ведению реестра лицензий, формированию государственного информационного ресурса, а также по предоставлению в установленном порядке информации по вопросам лицензирования.

Лицензия - специальное разрешение на право осуществления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем конкретного вида деятельности (выполнения работ, оказания услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности), которое подтверждается документом, выданным лицензирующим органом.

Перечень ФОИВ, осуществляющих лицензирование конкретных видов деятельности, утвержден **постановлением Правительства РФ от 21 ноября 2011 г. № 957 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности».**

Разрешительная система.

Регулирование в этой области осуществляется на основе федеральных законов «О полиции» (2011 г.), «Об оружии» (1996 г.).

Например, приобретение оружия и патронов к нему на территории РФ подлежит лицензированию.

Лицензии на приобретение оружия и патронов к нему выдаются органами Федеральной службы войск национальной гвардии на основании заявлений граждан РФ. Срок действия лицензии на приобретение оружия и патронов к нему - шесть месяцев со дня выдачи лицензии.

Регистрационное производство.

Регистрация – это акт официального признания законности соответствующих действий и правовых актов, осуществляемых, как правило, органами федеральных служб, подведомственных Министерству юстиции РФ, и органами МВД России. Например, органы юстиции осуществляют государственную регистрацию НПА органов исполнительной власти, регистрацию уставов общественных и религиозных объединений

Производство по принятию правовых актов управления.

Правовой базой для этих административных процедур являются ***Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации (утверждены постановлением Правительства РФ от 13.08.1997 г. № 1009), Регламент Правительства РФ, Положение об Аппарате Правительства РФ (утверждены постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 и др.***

4. Понятие и черты административной юрисдикции. Административно-правовой спор.

Административная юрисдикция – административно-процессуальная деятельность полномочных исполнительных органов (должностных лиц), осуществляемая во внесудебном порядке с целью рассмотрения и разрешения возникающих в сфере реализации исполнительной власти административно-правовых споров, правовой оценки поведения их участников и издания по поводу спора юрисдикционного акта, а также применения к виновной стороне в необходимых случаях мер юридической ответственности.

Черты административной юрисдикции:

- 1) защита прав и законных интересов граждан – участников административно-правового спора и возможность применения в результате разрешения конкретного спора мер административной или дисциплинарной ответственности;
- 2) административно-юрисдикционное производство следует рассматривать шире, не сводить его только к порядку рассмотрения и разрешения спорных административно-правовых ситуаций, результатом чего возможно применение соответствующих мер юридической ответственности;

3) в административно-юрисдикционном процессе обособлены производства:

- ◆ по жалобам граждан;
- ◆ по делам об административных правонарушениях;
- ◆ дисциплинарное (по привлечению госслужащих и других субъектов к дисциплинарной и материальной ответственности);
- ◆ по применению мер предупреждения и административного пресечения (принудительного лечения, задержания граждан, транспортных средств, личного досмотра и пр.);

4) в практике реализации исполнительной власти непосредственное административное принуждение (без применения мер ответственности) используется достаточно широко и большим количеством органов и должностных лиц. Процессуальное оформление таких мер принудительного характера осуществляется рядом законодательных актов: КоАП РФ, о стандартизации, об экологической экспертизе, Таможенным кодексом Таможенного союза и пр.), а также подзаконными НПА.

Административная юрисдикция (в широком смысле) – это административно-процессуальная деятельность, осуществляемая во внесудебном либо судебном порядке с целью рассмотрения и разрешения административно-правовых споров и применения мер административного принуждения.

5. Виды административно-юрисдикционных производств.

1. Дисциплинарное производство.

Заключается в применении к лицам, совершившим правонарушение в виде дисциплинарного проступка, предусмотренных нормами права дисциплинарных взысканий. В отношении госслужащих речь идет о совершении ими служебных проступков.

Производство по наложению дисциплинарных взысканий регламентировано многими НПА (ТК, законы о государственной службе, дисциплинарные уставы и пр.).

Дисциплинарное взыскание может быть наложено уполномоченным руководителем в порядке служебного подчинения.

Порядок дисциплинарного производства (в общем виде):

- взыскание применяется непосредственно за обнаружением проступка, но не позднее одного месяца со дня его обнаружения, не считая времени болезни работника или пребывания его в отпуске. Днем обнаружения проступка является день, когда должностному лицу, налагающему взыскание, стало об этом известно;

- до применения дисциплинарного взыскания с работника должно быть получено письменное объяснение, а также обеспечена возможность личного приема привлекаемого к ответственности руководителем;
- госслужащий, совершивший проступок, может быть временно (не более чем на один месяц) отстранен от исполнения должностных обязанностей с сохранением денежного содержания до решения вопроса о его дисциплинарной ответственности;

- при необходимости проводится служебная проверка (расследование) указанных в объяснениях сведений с вынесением заключения по результатам проверки. Возможно также проведение ревизии или проверки финансово-хозяйственной деятельности;
- взыскание не может быть применено позднее 6 месяцев со дня совершения проступка, а при расследовании (проверки) – не позднее одного года со дня его совершения;

- за каждый проступок может быть наложено только одно дисциплинарное взыскание;
- при наложении взыскания учитываются: характер проступка; обстоятельства, при которых он совершен; прежние поведение служащего; соответствие степени вины и тяжести совершенного проступка. Не может быть наложено дисциплинарное взыскание за деяния, совершение которых наказуемо в ином порядке;

- дисциплинарное взыскание налагается прямым начальником в устной (замечание, выговор) или письменной форме. Приказ (распоряжение, постановление) о применении дисциплинарного взыскания с указанием мотивов его применения объявляется (сообщается) служащему, подвергнутому взысканию, под расписку. В военизированных организациях взыскание может быть объявлено перед строем или на совещании;

- дисциплинарное взыскание считается снятым, если в течение года со дня его наложения служащий не будет подвергнут новому дисциплинарному взысканию. Руководитель, применивший взыскание, может снять его досрочно по собственной инициативе, по ходатайству трудового коллектива при условии добросовестного поведения работника. Меры поощрения во время действия взыскания не применяются.

- устное взыскание считается снятым по истечении одного месяца;
- приказ (решение) о наложении дисциплинарного взыскания может быть обжалован по команде (административный порядок) или в суд. Для обжалования установлен трехмесячный срок.

2. Производство по жалобам.

Конституция РФ предусматривает судебное обжалование решений и действий (или бездействия) исполнительных органов и должностных лиц (ч. 2 ст. 46).

Закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (утратил силу).

Кодекс административного судопроизводства РФ от 08.03.2015 № 21-ФЗ (вступил в силу с 15.09.2015 г.)

Однако существует и административный порядок обжалования этих же действий и решений.

Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»

6. Производство по делам об административных правонарушениях.

К ведению РФ в области законодательства об административных правонарушениях относится установление:

- а) порядка производства по делам об административных правонарушениях, в том числе мер по обеспечению производства по такого рода делам;
- б) порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний.

Задачи производства:

- а) всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела;
- б) разрешение его в точном соответствии с законом;
- в) обеспечение исполнения вынесенного постановления;
- г) выявление причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений.

Производство по делам об административных правонарушениях целесообразно рассмотреть непосредственно по тексту КоАП РФ – раздел IV.

Вопросы к семинару:

1. Понятие, основные черты и принципы административного процесса. Взаимосвязь понятий «процесс» и «производство».
2. Субъекты административного процесса.
3. Виды и стадии административного производства.
4. Особенности административно-процессуальных отношений.
5. Производство по делам об административных правонарушениях.
6. Производство по предложениям, заявлениям и жалобам граждан.