

И.Ш. Килясханов*

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС: ОСМЫСЛЕНИЕ КОНЦЕПТУАЛЬНЫХ ПОДХОДОВ К ЕГО ОПРЕДЕЛЕНИЮ

Административный процесс является наиболее широко востребованным объектом научных изысканий.¹ Тем не менее, данная сфера отличается наличием широкого круга нерешенных проблем общего (концептуального) и частного характера.

Нужны параллельные поиски решений концептуальных и частных проблем административного процесса. Однако нельзя забывать, что решение концептуальных проблем имеет все же приоритетное значение, поскольку именно на эти решения должны опираться разработки проблем частного характера.

Наиболее фундаментальное значение для определения понятия «административный процесс» имеет установление субстанции, с которой может и должно олицетворяться данное понятие.

Результаты анализа научной литературы, посвященной данной проблеме, свидетельствуют о том, что в этом вопросе сформировалось практически единодушная позиция. Такой субстанцией по существу всеми учеными признается **«деятельность»**, олицетворяющая собой динамику и развитие.

Расхождения в позициях ученых-административистов связаны с их отношением к содержанию, видам деятельности, признаваемой административным процессом, субъектам, полномочным осуществлять такую деятельность, а также по ряду других вопросов.

Таким образом, проблема определения понятия «административный процесс», на первый взгляд, не представляет особой сложности. Всего-то надо определиться с критериями, которые позволяли бы отнести к административному процессу тот или иной вид деятельности.

Прежде чем приступить к поиску признаков «деятельности», позволяющих идентифицировать ее как «административный процесс», необходимо отметить следующее обстоятельство, имеющее принципиально важное значение для поиска необходимых критериев.

Речь идет о том, что в основе административно-процессуального права лежит административный процесс. Соответственно, важнейшим признаком «деятельности», составляющей содержание административного процесса, является наличие административно-процессуальных норм, на основе которых такая «деятельность» должна осуществляться.

В то же время следует отметить, что опора только на сложившуюся административно-процессуальную регламентацию при селекции «деятельности», относимой административному процессу, значительно обедняла бы содержание понятия «административный процесс». За пределами понятия «административный процесс» в этих случаях останется тот объем деятельности, который достоин, и, соответственно, нуждается в административно-процессуальном опосредовании.

Таким образом, содержание административного процесса может и должна составлять деятельность либо регламентированная административно-процессуальными нормами, либо нуждающаяся в такой регламентации.

Формирование административного процесса за счет деятельности, урегулированной административно-процессуальными нормами, а также деятельности, нуждающейся в такой регламентации, является фундаментальной основой практического воплощения положения статьи 1 Конституции РФ, в которой Российская Федерация

* **Килясханов Ильяс Шапиевич**, доктор юридических наук, профессор кафедры административного и финансового права МГИМО (У) МИД России.

определена как «правовое государство». Опора на сформулированные нормы права, либо принятие мер для преодоления правовых пробелов являются безусловными признаками правового государства.

Кроме того, включение в содержание «административного процесса» деятельности, нуждающейся в административно-процессуальной регламентации, является объективной предпосылкой развития административного процесса, и, как следствие этого, административно-процессуального права.

Наличие административно-процессуальной регламентации или нужды в такой регламентации деятельности для включения этой деятельности в понятие административный процесс может быть использовано для осуществления поиска видов деятельности, включаемых в понятие административный процесс. Но обозначенного критерия недостаточно для принятия правильных решений на пути определения содержания понятия административный процесс.

Принципиально важное значение имеет ответ на следующий вопрос: деятельность каких субъектов может быть признана административным процессом?

Определения практически всех известных представителей науки административного и административно-процессуального права (Г.И. Петрова, С.С. Студеникина, А.Е. Лунева, Н.Г. Салищевой, В.М. Манохина, Ю.М. Козлова и др.) связывают административный процесс только с деятельностью субъекта, представляющего исполнительную власть.

Безусловно, исполнительная власть является обязательным участником административного процесса. Но только ли деятельность названного вида субъекта может включаться в содержание понятия «административный процесс»? Думается, что нет.

На мой взгляд, существует объективное объяснение устоявшемуся подходу к идентификации административного процесса деятельностью только представителя исполнительной власти. Как известно, отношения в советском государстве строились на ярко выраженной доминанте власти над личностью. Перестановка акцента с государства, субъекта, представляющего публичную власть, на человека и гражданина, состоялась в Конституции Российской Федерации 1993 года.

Однако сила инерции, привязанность к стереотипам особенно ярко себя проявляют именно в науке. При этом игнорируются не только вновь возникшие и развивающиеся закономерности (дойти до них – главная задача ученого), но и сложившиеся правовые реалии.

Так, главой 25 КоАП РФ участниками производства по делам об административных правонарушениях признаны: лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении; потерпевший; законные представители физического лица; законные представители юридического лица; защитник и представитель; свидетель; понятой; специалист; эксперт; переводчик и прокурор.

Не вызывает никакого сомнения, что перечисленные участники производства по делу об административном правонарушении осуществляют деятельность, которая может и должна быть включена в понятие административный процесс. Тем не менее, административно-процессуальная доктрина по-прежнему продолжает говорить об административном процессе, как о деятельности представителя исполнительной власти.

По иронии судьбы, КоАП РФ не отнес к категории участников производства по делам об административных правонарушениях представителей исполнительной власти и судей, уполномоченных составлять протоколы об административном правонарушении, возбуждать дело об административном правонарушении, рассматривать такие дела.

Таким образом, деятельность представителей исполнительной власти и судей не отнесена к содержанию понятия «административный процесс». А ведь административно-юрисдикционная составляющая административного процесса признается всеми учеными-административистами. Вопреки всем существующим научным определениям понятия «административный процесс» как деятельности представителя исполнительной власти, названный вид субъекта выведен за пределы участников производства по делам об административных правонарушениях, являющегося одним из видов административного процесса.

Для правильного определения понятия «административный процесс» важное значение имеет также определение количества сторон административного процесса.

Представители «юрисдикционной концепции» понятия «административный процесс» исходят из того, что в административном процессе должны быть представлены три стороны: «противоборствующие» (лицо, в отношении которого ведется дело об административном правонарушении – потерпевший, либо лицо, отстаивающее нарушенные права, свободы и законные интересы – представитель исполнительной власти, их ущемивший). Третьей стороной выступает арбитр (лицо, уполномоченное рассматривать дело об административном правонарушении, рассматривать жалобу).

Признание так называемой «трехсторонней» концепции понятия административный процесс, характерной для юрисдикционных отношений, не может исключать иные, обусловленные правом реалии относительно количества сторон в административном процессе.

Прежде всего, следует отметить, что административный процесс может реализовываться с участием двух сторон: представитель исполнительной власти – человек, гражданин, юридическое лицо, должностное лицо. Разновидностью двухстороннего административного процесса является: представитель исполнительной власти – представитель исполнительной власти. В этих случаях речь может идти об известном равенстве отношений, возникающих в административном процессе.

Наконец, административный процесс может быть представлен и одной стороной – представителем исполнительной власти. Например, в такой плоскости вопрос может стоять на определенных стадиях развития административного процесса. Так, процедура объявления конкурса на размещение государственного заказа до подачи заявлений на участие в нем заинтересованных лиц также является разновидностью деятельности, охватываемой понятием «административный процесс».

Общим во всех трех вариациях количества сторон в административном процессе является обязательность участия субъекта, представляющего исполнительную власть, а в производстве по делам об административных правонарушениях на определенных стадиях (возбуждения или рассмотрения дела об административном правонарушении) в административный процесс может вступать и судья.

Высказанный тезис дает основание для вывода, в соответствии с которым административный процесс, соответственно и деятельность, включаемая в содержание административного процесса, должна быть направлена на решение задач, возложенных на исполнительную власть. Признание деятельности физического, юридического и иного лица элементом административного процесса позволяет последним реализовать принадлежащим им права, свободы и законные интересы.

Наконец, определение содержания административного процесса предполагает выяснение его соотношения с понятиями «административная процедура» и «административное производство».

Мы исходим из того, что понятия «административная процедура» и «административное производство» соотносятся с понятием «административный процесс» как общее и целое. «Административный процесс» представлен совокупностью «административных процедур» и «административных производств».

«Административные процедуры» и «административные производства» представляют собой два «крыла» понятия «административный процесс».

Существование указанных «крыльев» «административного процесса» предполагает осуществление разграничения между ними.

Мы исходим из того, что «административное производство» может быть связано либо с административно-правовым деликтом, либо с административно-правовым спором. Кроме того, в качестве идентифицирующего признака понятия «административное производство» может быть востребовано количество сторон административного процесса. В «административном производстве» должны быть представлены три стороны: арбитр и противоборствующие стороны, о которых говорилось выше.

«Административные процедуры» развиваются в рамках бесконфликтных, так называемых позитивных отношений. Их характеризует также и то, что они могут реализовываться как с участием двух сторон, так и односторонней деятельностью субъекта, представляющего исполнительную власть.

Полагаю, что административный процесс в значительной своей части предполагает отношения исполнительной власти с внешними субъектами, в том числе внешними для данного органа исполнительной власти представителями аналогичной

власти.

Однако это не означает, что административный процесс не является атрибутом внутрисистемных отношений. Внутриорганизационные отношения, возникающие в пределах конкретных органов исполнительной власти, также опираются на административный процесс. При этом и в рамках внутриорганизационных отношений, возникающих в органах исполнительной власти, могут иметь место как «административные процедуры», так и «административные производства». Например, процедуры прохождения государственной службы, дисциплинарное производство, производство по жалобам.

Деление «административного процесса» на «административные процедуры» и «административные производства» создает объективные предпосылки для систематизации административно-процессуального права.

Соответственно, определение видов и количества «административных процедур», в рамках которых реализуется позитивная деятельность органов исполнительной власти, а также бесконфликтная реализация прав, свобод и законных интересов физических, юридических, должностных и иных лиц, обращающихся в органы исполнительной власти, позволяет определить структуру позитивно-правовой деятельности органов исполнительной власти и иных лиц, обращающихся к ним.

Наличие различных видов «административных процедур» совершенно не означает, что каждая из этих процедур имеет набор процедурных действий, свойственный только конкретной процедуре. Большинство действий, составляющих содержание позитивного крыла административного процесса, является однотипными. Такие действия могут быть реализованы в рамках каждой из видов процедур (регистрации, лицензирования, сертификации, стандартизации и т.п.).

Опора на общие для различных видов «административных процедур» действия, охватываемые понятием административный процесс, позволяет осуществить кодификацию позитивного крыла административного процесса. Разумеется, при кодификации придется столкнуться не только с общими для всех видов «административных процедур» действиями. Специфика действий, имеющих отношение к той или иной «административной процедуре», может найти отражение в кодифицированном акте об административных процедурах.

В рамках «юрисдикционного крыла» административного процесса речь может идти о трех кодифицированных актах: производстве по делам об административных правонарушениях; дисциплинарном производстве; производстве по жалобам.

Подводя итоги изложенному, полагаю важным акцентировать внимание на следующих положениях, имеющих концептуальное значение для характеристики административного процесса.

Первое. Для выяснения сущности административного процесса необходимо использование такой субстанции, как *деятельность*.

Второе. Содержание административного процесса может быть представлено только двумя видами деятельности: а) регламентированной нормами административно-процессуального права; б) безусловно, нуждающейся в такой регламентации.

Третье. В содержание административного процесса должна быть включена не только деятельность субъекта, представляющего исполнительную власть, или судьи, но и деятельность, реализуемая субъектами, вступающими в отношения с властвующим субъектом.

Четвертое. Административный процесс может быть представлен различными комбинациями сторон: одной, двумя и тремя сторонами.

Трехсторонняя концепция административного процесса характерна для «административных производств».

«Административные процедуры» могут иметь две стороны, а также осуществляться усилиями только одной стороны (субъектом, представляющим исполнительную власть).

Но в любом случае обязательным участником административного процесса (процедуры, производства) является субъект, представляющий исполнительную власть.

Пятое. Структуризация административного процесса является объективной основой систематизации административно-процессуального права. При этом, кодифи-

СОЦИОЛОГИЯ

цированные акты должны отражать структуру административного процесса и восприниматься как правовая надстройка над реальной деятельностью, составляющей содержание административного процесса.

Предложенный подход позволяет осуществить кодификацию всей совокупности разнообразной административно-процессуальной материи.

ПРИМЕЧАНИЯ

1. *Стариков Ю.Н.* «Управленческая» и «судебная» концепции административного процесса: развитие, современное значение и взаимодействие. Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Право» № 1, 2006, с. 110—142; *Мосленников М.Я.* Российский административный процесс. Тверь, 2001.; *Сорокин В.Д.* Административный процесс и административно-процессуальное право. Изд-во юридического института. С.-Петербург, 2002; *Махина С.Н.* Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования. Изд-во Воронежского государственного университета, 1999.