**Административный процесс**

B.C. Четвериков

Сильное воображение порождает событие или сознание определяет бытие.

**1. Административный процесс, понятие и содержание. Особенности, принципы и виды производств**

Административный процесс — это урегулированный законом порядок, последовательность действий, совершаемых уполномоченным органом или должностным лицом в целях достижения позитивного результата при разрешении индивидуальных административных дел, а также для разрешения управленческих конфликтов и споров в сфере деятельности органов исполнительной власти, государственного управления. Он направлен на реализацию правомерного применения норм материального административного права и имеет своей конечной целью повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти, государственного управления. Данная функция, осуществляемая в процессуальной форме, реализуется, как правило, уполномоченными субъектами органов исполнительной власти, государственного управления, администрациями органов МСУ.

Применение норм административного права обеспечивается процессуальными нормами только тогда, когда решается конфликтная ситуация и применяются меры государственного принуждения. Поэтому административный процесс представляет собой урегулированный законом порядок разрешения конфликтных индивидуальных дел в сфере деятельности исполнительной власти, государственного управления, администраций органов МСУ или применения мер государственного принуждения в целях обеспечения законности и правопорядка.

С юридической точки зрения, административный процесс обеспечивает правовую реализацию материальных норм административного права и возможность обжалования неправомерного решения, принятого субъектом управления.

В этом понимании административный процесс предназначен для обеспечения применения материальных норм в сфере деятельности исполнительной власти, государственного управления в целях повышения эффективности этих видов деятельности и достижения результатов, сформулированных целях органов исполнительной власти, государственного управления. Сущность административно-процессуальных норм имеет двойное предназначение.

С одной стороны, эти нормы реализуют правоприменительные функции, так как обеспечивают реализацию материальных норм, а с другой - играют роль правоохранительную, так как регламентируют порядок реализации этих норм, закрепленных процессуально, и обеспечивают право на жалобу физического или юридического лица.

Кроме этого, административно-правовые отношения часто воспринимаются как процессуальные, отодвигая материальные нормы на второй план.

Порядок рассмотрения административных дел включает определенные гарантии законности (правовые, экономические, политические и др.), обеспечивая при этом практически реализацию права граждан на защиту.

Общим объектом административного процесса являются общественные отношения, регулируемые различными отраслями права: административным, гражданским, трудовым, финансовым, муниципальным и другими, кроме уголовного. Это дает возможность представить административный процесс как совокупность различных видов административных производств по реализации правомерных отношений, возникающих при осуществлении индивидуальных дел независимо от того, к какой отрасли права относятся регулируемые правом общественные отношения. В этом отношении административно-процессуальные нормы, по справедливому утверждению многих ученых, могут быть выделены в отдельную отрасль права.

**Особенности административного процесса**

Административный процесс, в основном, базируется больше на юрисдикционной основе, однако административно-процедурныи аспект административного процесса также имеет свои веские обоснования именно в регулировании отношений в сфере государствнно-управленческой деятельности. Как правило, оба этих аспекта административного процесса находятся не в противоречии, а скорее дополняют друг друга. Они имеют следующие сходные черты:

1) в основном, внесудебный характер разрешения индивидуальных административных дел;

2) индивидуальность решения этих дел;

3) регламентируются, как правило, одним нормативно-правовым актом.

При этом судья, орган, уполномоченное должностное лицо вправе совершать действия как по разрешению административно-правового спора, так и осуществлять правоохранительные функции, которые в полной мере не относятся к деятельности юрисдикционного характера. Например, при осуществлении контрольно-надзорных функций уполномоченными на то органами исполнительной власти, государственного управления осуществляются процессуальные действия, однако административно-правовой спор между участниками этих отношений отсутствует.

Административно-процедурная деятельность органов исполнительной власти, государственного управления проявляется в таких управленческих функциях, как регистрация, лицензирование, аккредитация, квотирование и др.

Административно-юрисдикционная деятельность предполагает наличие спора, в то время как административно-процедурная деятельность может проявляться в реализации разрешительных, регистрационных, поощрительных, стимулирующих, координационных и иных функций. Поэтому административно-процедурные аспекты комплексно проявляются в административном процессе в реализации конкретных административных отношений.

Порядок разрешения дел в сфере деятельности органов исполнительной власти, государственного управления исходит из принципов административного процесса и норм, определяющих процессуальные права и обязанности участников отношений (применительно к стадиям процесса).

Особое значение при реализации административного процесса имеют принципы деятельности.

К основным принципам административного процесса следует отнести: законность; равенство сторон перед законом; объективность; гласность, открытость; ведение дел на национальном языке; право пользоваться услугами адвоката; экономичность процесса; ответственность должностных лиц за правильность разрешения дел; право обжалования решений.

Являясь видом административно-процессуальной деятельности юрисдикционного характера, административное производство по делам об административных правонарушениях может быть рассмотрено в определенной последовательности стадий процесса. Каждая из них имеет свое процессуальное назначение.

**Стадии административного процесса и их характеристика**

Административное производство включает несколько стадий.

Под стадией обычно понимается такая самостоятельная часть последовательно совершаемых процессуальных действий или операций, которая в сравнении с общими задачами имеет свои особенности, касающиеся сторон этого процесса, их прав и обязанностей, процессуальных сроков, действий и характера оформляемых процессуальных документов.

К этим стадиям относятся: возбуждение административного дела; его расследование и направление материалов по подведомственности; рассмотрение дела компетентным органом (должностным лицом) и принятие постановления; факультативная — обжалование и опротестование постановления, его пересмотр; обязательное исполнение постановления, вынесенного по делу.

Возбуждение дела об административном правонарушении имеет специфическое процессуальное оформление протоколом об административном правонарушении (глава 28 КоАП РФ). Возбуждение дела по юридическому значению является и процессуальным действием и юридическим фактом возникновения административно-процессуальных отношений. Возбуждение административного дела может быть как по инициативе уполномоченного органа (лица), так и — гражданина (например, подача жалобы).

На стадии возбуждения дела в необходимых случаях осуществляются административное расследование (28.7) после выявления административного правонарушения в области антимонопольного законодательства, законодательства о рекламе, валютного законодательства, законодательства о защите прав потребителей, в области налогов и сборов, таможенного дела, охраны окружающей среды, производства и оборота спирта, алкогольной и спиротсодержащей продукции, пожарной безопасности, дорожного движения и на транспорте осуществляется экспертиза или иные процессуальные действия.

В процессе административного расследования реализуются такие процессуальные действия, как сбор и фиксация доказательств, оформление протокола о возбуждении административного дела, решение вопроса о приостановлении или прекращении производства. Основанием для возбуждения дела об административном производстве является совершение административного проступка и наличие нормы, предусматривающей ответственность, о чем составляется протокол. Определены и меры обеспечения производства по делам, в частности, административное задержание; личный досмотр и досмотр вещей; изъятие вещей и документов; отстранение от управления транспортным средством и освидетельствование на состояние опьянения.

Рассмотрение дела об административном правонарушении — основная стадия административного производства, в рамках которой проявляются черты юрисдикционной административно-процессуальной деятельности. Ее содержание раскрывается в главе 29.

По каждому делу законом определены процедура подготовки, порядок и сроки их рассмотрения. Дела об административных правонарушениях рассматриваются по подведомственности, как правило, в присутствии правонарушителя. Рассмотрев дело, орган или должностное лицо выносит либо постановление о наложении административного наказания, либо о прекращении дела производством. Принятое постановление является индивидуальным актом управления.

Как правило, постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано лицом, в отношении которого оно вынесено или потерпевшим в вышестоящий орган исполнительной власти или в судебном порядке. Обжалование возможно в органы прокуратуры. Подача жалобы и принесение прокурором протеста, как правило, приостанавливает исполнение постановления до рассмотрения жалобы или протеста.

В главе 30 рассматривается порядок пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях. Жалоба на постановление подается в течение 10 суток и рассматривается в десятидневный срок. Жалоба на постановление об административном аресте рассматривается в течение суток с момента подачи жалобы.

В разделе V КоАП РФ регламентируется порядок исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях. Его соблюдение является важной гарантией соблюдения прав граждан, привлекаемых к административной ответственности. Цель исполнения постановлений состоит в практической реализации административного наказания, назначенного правонарушителю. Исполнение постановлений осуществляют различные органы, указанные в законодательстве. Производства различаются в зависимости от меры налагаемого административного наказания. Например, постановление об административном аресте выносится судьей и приводится в исполнение органами внутренних дел.

В процессе управления возникает много споров и конфликтов между сторонами административно-правовых отношений. Поэтому актуальна задача разработки нормативного порядка урегулирования разногласий и разрешения споров между различными структурами исполнительной власти и другими субъектами административного права.

Весьма актуальна проблема о формировании органов административной юстиции (См.: ст. 118 Конституции). В части 2 ст. 118 судебная власть реализуется и в форме административного судопроизводства, что неоднозначно с административным процессом, который находится вне сферы административного судопроизводства. Должна быть практически решена проблема независимого суда в рассмотрение управленческих споров и конфликтов.

В связи с принятием ФКЗ от 3'1 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе РФ», указанные ранее, часть административных дел в пределах своей компетенции рассматривает мировой судья (ст. 28), полномочия и порядок деятельности мирового судьи устанавливается федеральным законом и законами субъекта РФ.