

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИЦИИ

М.В. Костенников, А.В. Куракин

DOI: 10.7256/2222-1964.2013.3.8995

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС И ЕГО РЕАЛИЗАЦИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ

К вопросу о теории административного процесса

В юридической науке в целом и науке административного права в частности, несмотря на предпринимаемые усилия, до настоящего времени не сформировано единое общепризнанное определение административного процесса. Это обстоятельство в значительной степени объясняется имеющимися среди исследователей разногласиями по вопросам о сущности, содержании и структуре административного процесса. Исследование проблем административного процесса в деятельности органов внутренних дел показывает, что в настоящее время наблюдается такая ситуация, когда один и тот же термин несет разную смысловую нагрузку в зависимости от целого ряда факторов, контекста работы, особенностей авторского подхода к исследуемой проблеме и т.п.

Как отмечает *И.А. Галаган*, разработка понятий «административного процесса» и «административного производства» началась с их резкого разграничения и противопоставления¹.

Некоторые авторы понимают административный процесс в узком смысле, лишь как юрисдикционную деятельность, то есть деятельность по разрешению споров, возникающих между сторонами административного правоотношения, не находящимися между собой в отношениях служебного подчинения, а также по применению мер административного принуждения, а производство рассматривают как более широ-

кое понятие, как процесс применения административно-правовых норм, как процесс деятельности исполнительно-распорядительных органов².

Другие авторы, не соглашаясь с такой концепцией, понятие административного процесса считают более широким, чем просто производство по делам об административных правонарушениях. Так, *Д.Н. Бахрах* утверждает, что административный процесс регулирует не только юрисдикционную деятельность, но также и деятельность по реализации регулятивных норм, являющуюся деятельностью положительного характера³.

В.Д. Сорокин определяет административный процесс как «урегулированный правом порядок разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления исполнительными и распорядительными органами государственной власти, а в предусмотренных законом случаях и другими компетентными органами. Это такой порядок деятельности, в ходе осуществления которого складываются общественные отношения, регулируемые нормами административно-процессуального права»⁴.

Близкие к этой позиции суждения об административном процессе в свое время высказали *Ю.М. Коз-*

¹ См.: *Галаган И.А.* Административная ответственность в СССР (процессуальное регулирование). – Воронеж, 1976. – С. 31.

² См.: *Салищева Н.Г.* Административный процесс в СССР. – М., 1964. – С. 8; *Сорокин В.Д.* Административно-процессуальное право. – СПб., 2004. – С. 21

³ См.: *Бахрах Д.Н.* Юридический процесс и административное судопроизводство // Журнал российского права. – 2000. – № 9. – С. 7.

⁴ *Сорокин В.Д.* Административно-процессуальное право. – М., 1972. – С. 34.

Статья выполнена при информационной поддержке компании «Консультант Плюс»

лов, Г.И. Петров, В.М. Горшенев и некоторые другие ученые-административисты⁵.

Одна группа ученых рассматривала административный процесс только как деятельность компетентных государственных органов и должностных лиц по разрешению дел об административных правонарушениях и административных споров⁶. Оппонируя данной концепции, Д.Н. Бахрах отмечает, что административный процесс регулирует не только юрисдикционную деятельность, но также и деятельность по реализации регулятивных норм, являющуюся деятельностью положительного характера⁷.

Что касается юрисдикционных производств, то, как отмечают А.С. Васильев и М.Ф. Орзих, «юрисдикционные производства опосредуют правоохранительную деятельность органов государственного управления. Их основная задача — процессуальное обеспечение определенных мер государственного принуждения»⁸.

Другая группа ученых под административным процессом понимала деятельность органов управления по разрешению любых индивидуальных дел, возникающих в сфере государственного управления⁹. В частности, В.Д. Сорокин предлагал широкое понимание административного процесса. И.В. Панова, А.П. Коренев, П.И. Кононов также рассматривают различные административно-процессуальные производства как самостоятельные виды административного процесса¹⁰.

Третья группа ученых, весьма немногочисленная, рассматривает административный процесс как дея-

тельность судов по разрешению жалоб граждан и юридических лиц на незаконные действия (бездействие) и решения органов управления, то есть административный процесс отождествляется с административной юстицией¹¹. Л.А. Николаева, А.К. Соловьева рассматривают институт административного судопроизводства как основную часть административного процесса¹².

Ю.М. Козлов и Л.Л. Попов считают административно-юрисдикционную и административно-процедурную деятельность составляющими административного процесса, административное производство рассматривают как способ обеспечения законности в сфере исполнительной власти¹³.

И.И. Евтихий в 40-х годах XX в. отмечал, что перед административно-правовой наукой стоит задача определения понятия, объема и основных черт советского административного процесса¹⁴. И.И. Евтихий указывал, что административный процесс может пониматься как в широком (общий порядок деятельности органов управления), так и в узком (порядок рассмотрения жалоб, споров и наложения административных санкций) смысле. При этом И.И. Евтихий обратил особое внимание на необходимость определения административного процесса в широком смысле как порядка осуществления административной деятельности, под которой он понимал деятельность исполнительно-распорядительных органов в форме издания актов управления и применения принуждения.

Г.И. Петров также отмечал, что «административный процесс в широком смысле — это процесс исполнительной и распорядительной деятельности органов государственного управления. Административный процесс в узком смысле — это процесс деятельности органов государственного управления по рассмотрению индивидуальных дел, относящихся к их компетенции»¹⁵.

П.И. Кононов говорит о том, что административный процесс представляет собой внешнюю правоприменительную деятельность органов и учреждений исполнительной власти, исполнительных органов местного самоуправления, иных уполномоченных государством

⁵ См.: Козлов Ю.М. Сущность и виды административного процесса // Административное право России / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. — М., 1999. — С. 381.

⁶ См.: Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. — М., 1964. — С. 12; Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: понятие и соотношение с иными видами процессуально-правовой деятельности // Государство и право. — 2001. — № 2. — С. 15.

⁷ См.: Бахрах Д.Н. Юридический процесс и административное судопроизводство // Журнал российского права. — 2000. — № 9. — С. 7.

⁸ Васильев А.С., Орзих М.Ф. К вопросу о соотношении и отраслевой принадлежности административного процесса и производства по делам об административных правонарушениях // Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел. — Киев, 1983. — С. 3.

⁹ См.: Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. — СПб., 2004. — С. 23; Коренев А.П. Административное право России. — М., 2000. — С. 239; Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. — М., 1978. — С. 34.

¹⁰ См.: Панова И.В. Административно-процессуальное право России. — М., 2003. — С. 18; Кононов П.И. Административно-процессуальное законодательство и проблемы его кодификации: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. — М., 2001. — С. 9.

¹¹ См.: Демин А.А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства Российской Федерации // Государство и право. — 2000. — № 11. — С. 5.

¹² См.: Николаева Л.А., Соловьева А.К. Административная юстиция и административное судопроизводство. — СПб., 2004. — С. 25.

¹³ См.: Административное право / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. — М., 1999. — С. 384.

¹⁴ См.: Евтихий И.И. Виды и формы административной деятельности: дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 1948. — С. 47.

¹⁵ Петров Г.И. О кодификации советского административного права // Советское государство и право. — 1962. — № 5. — С. 30.

субъектов управления (административных органов) по урегулированию (разрешению) индивидуальных юридических дел, возникающих на основе различных материальных норм права, в пределах их компетенции, осуществляемую в предусмотренных процессуальными нормами права несудебных формах (процедурах). Внутри административного процесса П.И. Кононов выделяет административно-распорядительный процесс, административно-принудительный процесс, административно-защитный процесс¹⁶.

Говоря о начальном этапе разработке проблем административного процесса, следует сказать, что начало исследования проблем административного процесса было озаглавлено определенными методологическими трудностями.

Административные производства, которые в своей совокупности составляют административный процесс, могут носить позитивный характер. Данные производства в настоящее время называются административными процедурами. Административные производства, появление которых вызвано негативными действиями (правонарушениями), называют юрисдикционными производствами или коллизийными административными процедурами¹⁷.

Как отмечает А.Ю. Якимов, процесс и производство соотносятся между собой как общее и особенное, производство — часть процесса, а процесс — совокупность производств. Кроме того, А.Ю. Якимов подметил, что юридический процесс и юридическая процедура соотносятся между собой как содержание и форма¹⁸.

Говоря об административном процессе, необходимо отметить, что административный процесс является составной частью юридического процесса и соотноситься с ним как часть с целым. Согласно Конституции России, в ведении Российской Федерации находится уголовно-процессуальное, гражданско-процессуальное, арбитражно-процессуальное законодательство (п. «о» ст. 71), в ст. 72 п. «к» отмечается, что административное и административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что административно-процессуальные нормы, в отличие от

уголовно-процессуальных, гражданско-процессуальных норм, могут устанавливаться как на федеральном, так и на региональном уровнях. Иными словами, правовое регулирование ряда административных производств и процедур, реализуемых в деятельности органов внутренних дел, носит децентрализованный характер.

Существуют и иные специфические черты административного процесса, которые позволяют идентифицировать его из других видов юридического процесса.

В частности, А.П. Корнев отмечает, что «специфической чертой административного процесса, отличающей его от других видов процесса (уголовного, гражданского), является то, что административный процесс — это последовательно совершаемые действия по осуществлению управленческой деятельности. Он является формой реализации норм материального административного и некоторых иных отраслей права. Иными словами, административный процесс является специфической формой управленческой деятельности. Содержанием административного процесса являются управленческие процессуальные отношения, возникающие между субъектами процесса, совершаемые в определенной последовательности действия и операции субъектов административного права, осуществляющих свои полномочия и обязанности в сфере управления. Административный процесс в отличие от других видов юридического процесса охватывает более широкий круг общественных отношений, имеет более сложную структуру производств, регламентируемую многочисленными административно-процессуальными нормами. Кроме того, особенность административного процесса состоит в том, что сфера его применения не исчерпывается реализацией норм административного материального права и защитой административно-правовых отношений»¹⁹.

Н.Г. Салищева, обобщив различные точки зрения относительно административного процесса, находит, что различные концепции объединяет то, что административный процесс это: особый вид процессуальной деятельности органов публичной власти (преимущественно органов исполнительной власти) и судов (административное судопроизводство — специфическая деятельность судов); совокупность последовательно совершаемых юридических действий по реализации норм материального права, защищаемых методами административного права; юридически властная деятельность, регулируемая административно-процессуальными нормами. Кроме того, Н.Г. Салищева говорит о том, что административный процесс является правоприменительным и правореализующим процессом в отношениях между субъектами публичной власти и субъектами, такой властью не облада-

¹⁶ См.: Кононов П.И. Административный процесс в России: проблемы теории и законодательного регулирования. — Киров, 2001. — С. 32.

¹⁷ См.: Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Административные процедуры и право // Журнал российского права. — 2002. — № 4. — С. 3.

¹⁸ См.: Якимов А.Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство // Государство и право. — 1999. — № 3. — С. 6.

¹⁹ Корнев А.П. Административное право России. — М., 2000. — С. 240.

ющими, но находящимися под защитой государства и его органов, обязанных обеспечивать защиту прав и законных интересов таких субъектов в публичных отношениях²⁰.

Административное производство

Среди отечественных авторов, так и среди ученых зарубежных государств преобладает понимание административного процесса как совокупности отдельных административных производств²¹. Производство считается структурным элементом административного процесса и, как мы уже отмечали, соотносится с ним как частное с общим.

Так, *И.А. Галаган* отмечал, что производство — самостоятельное процессуальное явление в рамках системы административно-процессуального права, обладающее специфическими для него чертами, признаками, которыми оно отличается от всех иных административных производств²². *В.Д. Сорокин* отмечает, что производство — составная часть административного процесса, под которым понимается основанная на административно-процессуальных нормах деятельность по рассмотрению конкретных индивидуальных дел в сфере государственного управления²³. *Д.Н. Бахрах* высказывается о производстве как об институте административного права, включающем в себя нормы, регулирующие деятельность уполномоченных органов и лиц по применению административных взысканий за административные правонарушения²⁴. *А.Ю. Якимов* определяет производство по делам об административных правонарушениях как правовую форму деятельности по применению мер административного принуждения в случаях совершения административных правонарушений²⁵.

М.Я. Масленников определяет производство как правовой институт и как вид административно-процессуаль-

ной деятельности²⁶. В первом случае — это совокупность административно-процессуальных норм, определяющих порядок действий участников административно-юрисдикционного процесса по поводу разрешения конкретных дел, возникающих в связи с совершением административных правонарушений; во втором — урегулированный административно-процессуальными нормами порядок действий участников административно-процессуальных правоотношений в связи с реализацией задач производства по делам об административных правонарушениях.

О.Н. Дядькин говорит о том, что производство по делам об административных правонарушениях должно рассматриваться более широко, так как уполномоченные органы и должностные лица помимо административных взысканий применяют и другие меры административного принуждения, а в производстве, кроме них и лиц, к которым применяются соответствующие меры, имеются другие участники²⁷.

Изучение юридической литературы раскрывает перед нами различные мнения по проблеме классификации административных производств, с различными взглядами ученых на объем и содержание административного процесса. Анализ высказанных точек зрения дает основание отметить, что одним из видов производств, признаваемых большинством ученых, является производство по делам об административных правонарушениях.

А.П. Шергин справедливо подчеркивает, что производство по делам об административных правонарушениях по широте затрагиваемых им интересов и по количеству осуществляющих его субъектов, является одним из наиболее значительных производств советского административного права. Обоснованность такого мнения подтверждается и тем, что данный вид производства наиболее урегулирован законодателем²⁸. Основные положения производства зафиксированы в разделе IV «Производство по делам об административных правонарушениях» Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Помимо этого А.П. Шергин выделяет по данному признаку четыре вида производств по делу об административном правонарушении: 1) производство в органе административной юрисдикции первой инстанции; 2) ускоренное производство; 3) специальное производ-

²⁰ См.: Салищева Н.Г. Административный процесс // Административное право России: Курс лекций / под ред. Н.Ю. Хамановой. — М., 2007. — С. 503.

²¹ См.: Васильев А.С., Оржих М.Ф. К вопросу о соотношении и отраслевой принадлежности административного процесса и производств по делам об административных правонарушениях // Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел. — Киев, 1983. — С. 3-9.

²² См.: Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. Процессуальное регулирование. — Воронеж, 1976. — С. 34.

²³ См.: Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. — М., 1972. — С. 149.

²⁴ См.: Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР. — Свердловск, 1989. — С. 24.

²⁵ См.: Якимов А.Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство // Государство и право. — 1999. — № 3. — С. 5-6.

²⁶ См.: Масленников М.Я. Производство по делам об административных правонарушениях. — М., 1994. — С. 14.

²⁷ См.: Дядькин О.Н. Правовой статус лица, привлекаемого к административной ответственности (по материалам административной практики органов внутренних дел): дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2001. — С. 16.

²⁸ См.: Шергин А.П. Административная юрисдикция. — М., 1979. — С. 90; Проблемы административно-деликтного права // Государство и право. — 1994. — № 8-9. — С. 52.

ство по применению административных взысканий за совершение преступлений, не представляющих большой общественной опасности; 4) производство в органе административной юрисдикции второй инстанции²⁹.

А.П. Михайленко предлагает следующую классификацию производств по делу об административном правонарушении: обычное (полное) производство; ускоренное (упрощенное) производство; сложное (расширительное) производство; производство, связанное со случаями отказа в возбуждении уголовного дела, прекращения уголовного дела, но при наличии признаков административного правонарушения; производство, связанное с возмещением материального ущерба; производство в органе второй инстанции³⁰.

Ряд авторов дают и иные классификации производств по делам об административных правонарушениях, но, по мнению авторов данного пособия, они являются производными от вышеизложенных классификаций³¹.

Для определения же точного круга участников производства необходимо установить точные рамки самого производства (то есть его начало и конец), в которых и функционируют его участники. Успешное решение органами (должностными лицами) административной юрисдикции возложенных на них задач по предупреждению и пресечению правонарушений и укреплению законности в различных сферах государственного управления, а также обеспечению гарантий прав и законных интересов участников производства по делам об административных правонарушениях, во многом зависит от своевременного и правильного возбуждения производства по делу об административном правонарушении.

Стадия возбуждения служит не только выполнению общих задач производства, но и имеет самостоятельную задачу: разрешение вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении. Ее сущность заключается в том, что орган (должностное лицо), установив в событии (о котором он узнал независимо от источника поступления информации) признаки правонарушения, принимает решение возбудить производство по административному делу.

Проанализируем стадии данного вида административного производства, выявив их характерные черты и

признаки. Как отмечает П.П. Сергун: «В науке административного права исследования, как правило, сводились к упоминанию стадий и кругу вопросов, рассматриваемых в них. Такие проблемные вопросы, как более точное определение понятия стадии, ее сущности и назначения, оставались открытыми. Понятие стадии непосредственно обусловлено понятием производства»³².

В этой связи можно выделить несколько определений стадий производства. Ряд ученых рассматривают стадию как самостоятельную часть производства, которая наряду с общими его задачами имеет свойственные только ей цели и особенности³³. Стадия также определяется как совокупность логически сменяющих друг друга отдельных операций³⁴. Существует и как бы обобщенное мнение о стадии как об органической части производства, в рамках которой совершаются однородные процессуальные действия, представляющие собой определенный, связанный едиными целями и задачами процессуальный комплекс³⁵.

Исходя из вышеизложенного, наиболее удачными признаками, в полной мере раскрывающими сущность стадий производства, нам видятся следующие: наличие собственных целей и задач; особый круг участников и специфичность их правового статуса; специфичность характера совершаемых действий и порождаемых ими юридических последствий; особый круг побудительных обстоятельств (юридических фактов); особенности получаемых материально-правовых результатов и их процессуального закрепления³⁶.

Важное значение имеют и точные формулировки названий стадий производства по делам об административных правонарушениях. Так, А.П. Коренев, анализируя административно-процессуальные нормы, выделил стадию возбуждения административного дела (постановка вопроса), стадию предварительного выяснения фактических обстоятельств, стадию рассмотрения и вынесения решения по делу, стадию исполнения акта применения нормы административного права³⁷. В то же время А.П. Шергин считает, что

²⁹ См.: Шергин А.П. Административная юрисдикция. – М., 1978. – С. 93

³⁰ См.: Михайленко А.П. Организация и осуществление производства по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2000. – С. 7.

³¹ См.: Наймаловский А.С. Упрощенное производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое органами внутренних дел (милиции): дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1994. – С. 17.

³² Сергун П.П. Охрана прав и свобод личности в производстве по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 1987. – С. 66.

³³ См.: Бахрах Д.Н., Ренов Э.Н. Производство по делам об административных правонарушениях. – М., 1989. – С. 16.

³⁴ См.: Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. – М., 1978. – С. 82.

³⁵ См.: Ключниченко А.П. Организация административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в свете основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях. – Киев, 1983. – С. 45.

³⁶ См.: Якимов А.Ю. Указ. раб. – С. 7.

³⁷ См.: Коренев А.П. Указ. раб. – С. 85.

такой вид деятельности осуществляется в рамках следующих административно-процессуальных стадий:

- 1) первичные процессуальные действия;
- 2) рассмотрение дела по существу;
- 3) обжалование и пересмотр постановлений органов административной юрисдикции;
- 4) исполнение постановлений этих органов³⁸.

В юридической литературе предлагаются и другие названия стадий, которые, по сути, не отличаются друг от друга. Авторы объединяет то, что они предлагают включать в производство по делам об административных правонарушениях четыре аналогичные стадии³⁹. Например, *И.В. Панова* определяет стадии производства, исходя из процессуального оформления окончания стадии. «Возбуждение дела об административном правонарушении возможно только на основе протокола; рассмотрение дела завершается вынесением постановления о наложении административного взыскания либо о прекращении дела производством; обжалование и опротестование постановления по делу об административном правонарушении оканчивается принятием уполномоченным органом, должностным лицом решения; завершающей стадией является исполнительное производство»⁴⁰.

На наш взгляд, наиболее полной, отвечающей целям и задачам производства по делам об административных правонарушениях, является формулировка стадий, разработанная *А.Ю. Якимовым*, который включает в их число следующие стадии: административное расследование и возбуждение дела об административном правонарушении; рассмотрение дела об административном правонарушении и вынесение решения; пересмотр дела и вынесение решения; исполнение решения по делу⁴¹.

Также заслуживает внимания концепция, разработанная *И.М. Серебряковой*, которая в производстве по делам об административных правонарушениях выделяет три стадии: возбуждение дела об административном правонарушении; рассмотрение дела об административном правонарушении; пересмотр постановлений по делу⁴². Как верно отмечает И.М. Серебрякова, каждая стадия имеет свою автономию, опре-

деляемую специфическими особенностями и свойствами: задачами, стадийностью (этапами), ограниченным кругом осуществляющих ее субъектов, временными, нормативными, гносеологическими и фактическими границами, специфическим проявлением принципов производства, особыми процессуально оформленными актами и др. К аналогичному выводу пришел в своем исследовании *А.П. Михайленко*, который, развивая предложенную И.М. Серебряковой концепцию, в число стадий производства по делам об административных правонарушениях включает также, как А.Ю. Якимов, исполнение принятого по делу решения⁴³.

Таким образом, *рассматривая производство по делам об административных правонарушениях через форму и содержание, можно выделить те общие признаки, которые определяют самостоятельность и отличие одной стадии от другой, а также найти то общее, что их объединяет.*

Во-первых, каждая стадия имеет свои индивидуальные, только ей присущие задачи, вытекающие из общих задач производства по делам об административных правонарушениях (ст. 24.1 КоАП России «Задачи производства по делам об административных правонарушениях»).

Во-вторых, каждая стадия имеет свой порядок осуществления процессуальных действий, которые регламентируются законодательством.

В-третьих, каждая стадия имеет свой круг участников, наделенных определенными правами и обязанностями.

В-четвертых, каждая стадия, как правило, протекает во временных границах, установленных законом.

В-пятых, ей присуще специфическое проявление принципов производства по делам об административных правонарушениях.

В-шестых, стадия завершается принятием процессуального документа, который как бы подводит итог процессуальной деятельности в стадии и создает определенный режим для работы последующей стадии.

В-седьмых, на каждой последующей стадии осуществляется проверка правильности действий на всех предшествующих стадиях. Среди общих черт, объединяющих все стадии, следует выделить то обстоятельство, что **стадийный характер производства на той или иной стадии подчинен общим задачам производства**⁴⁴.

³⁸ См.: Шергин А.П. Административная юрисдикция. – М., 1979. – С. 90.

³⁹ См.: Бахрах Д.Н. Административная ответственность. – М., 1999. – С. 14.

⁴⁰ Панова И.В. Административное производство нуждается в скорейшей юридикации // Журнал российского права. – 2000. – № 2. – С. 74.

⁴¹ См.: Якимов А.Ю. Указ. раб. – С. 7-8.

⁴² См.: Серебрякова И.М. Административно-юрисдикционная деятельность милиции Республики Беларусь: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Беларусь, 1998. – С. 11.

⁴³ См.: Михайленко А.П. Организация и осуществление производства по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2000. – С. 11.

⁴⁴ См.: Сергун П.П. Охрана прав и свобод личности в производстве по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 1987. – С. 72.

Следует сказать, что все стадии равнозначны, важны, поэтому их нельзя противопоставлять. Кроме того, есть группа административно-процессуальных норм, которые используются во всех стадиях производства по делам об административных правонарушениях: ст. 4.1 «Общие правила назначения административного наказания», ст. 4.2 «Обстоятельства, смягчающие административную ответственность», ст. 4.3 «Обстоятельства, отягчающие административную ответственность», ст. 24.5 «Обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении», ст. 26.2 «Доказательства» Кодекса РФ об административных правонарушениях и др.

Исходя из вышесказанного, необходимо сказать, что **стадия производства по делу об административном правонарушении** — это отдельная часть производства по делам об административных правонарушениях, имеющая индивидуальные, присущие только ей задачи, включающая в себя совокупность определенных процессуальных действий, выполняемых в установленные законом сроки на основе принципов административного производства, имеющая самостоятельный круг субъектов, наделенных определенными правами и обязанностями, и завершающаяся принятием соответствующего процессуального документа.

Анализ Кодекса РФ об административных правонарушениях показывает, что в нем главы, содержащие в себе нормы, регламентирующие ту или иную стадию, называются наименованием соответствующей стадии (Глава 28 — «Возбуждение дела об административном правонарушении», Глава 29 — «Рассмотрение дела об административном правонарушении», Глава 30 — «Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях», Глава 32 — «Порядок исполнения отдельных видов административных наказаний»).

Административные процедуры активно изучались учеными и специалистами-практиками. К настоящему времени по данной проблематике проведен ряд научных исследований. Тем не менее говорить о том, что все вопросы административно-процедурного характера получили свою теоретическую оценку, пока рано. В нашей стране на протяжении ряд лет осуществляется административная реформа, цель которой — обеспечить правопорядок в исполнительно-распорядительной деятельности государства, повысить престиж государственной службы, упорядочить взаимоотношения государства и хозяйствующих субъектов, а также сформировать административно-правовой механизм предоставления государственных услуг их потребителям. В этой связи проблема создания системной концепции административных процедур становится все более актуальной.

Обращаясь к этимологическим словарям и научной литературе для раскрытия содержания термина адми-

нистративная процедура, мы можем видеть следующее. Процедура — это официально установленный порядок действий⁴⁵. Как отмечает О.В. Яковенко, «правовая процедура — это особый нормативно установленный порядок осуществления юридической деятельности, направленной на реализацию норм материального права и основанных на них материальных правоотношений, охраняемый от нарушений правовыми санкциями»⁴⁶. Б.М. Лазарев «под процедурой понимал порядок совершения действий, необходимых для выполнения какого-либо дела, решения задачи. Применительно к государственным органам процедуры определяют стадии, их цели, основания совершения и взаимосвязь этих действий, способы их оформления и фиксации»⁴⁷.

В.Н. Протасов, проведя фундаментальное исследование, касающееся теории юридических процедур, отмечает, что процедура как общесоциальное явление представляет собой систему контроля, которая:

- а) ориентирована на достижение конкретного социального результата;
- б) состоит из последовательных сменяющих друг друга актов поведения и как деятельность внутренне структурирована общественными отношениями;
- в) урегулирована социальными нормами как нормативная модель или определена в договоре как порядок реализации конкретного отношения;
- г) иерархически построена;
- д) постоянно находится в динамике, развитии;
- е) имеет служебный характер, выступает средством реализации основного, главного для нее общественного отношения.

Правовая процедуры обладает всеми названными признаками, а ее особенность состоит в том, что она действует в правовой среде⁴⁸.

Административная процедура — это нормативно установленный порядок последовательно совершаемых действий субъектов права для реализации их прав и обязанностей⁴⁹. Такого же определения придержива-

⁴⁵ См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. — М., 1972. — С. 577.

⁴⁶ Яковенко О.В. Правовая процедура: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 1999. — С. 7.

⁴⁷ Понятие и виды управленческих процедур. Их роль в механизме государственного управления / под ред. Б.М. Лазарева. — М., 1988. — С. 5.

⁴⁸ См.: Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории. — М., 1991. — С. 29.

⁴⁹ См.: Вопросы совершенствования отдельных институтов административного законодательства в Республики Узбекистан // Сборник материалов по международному опыту в сфере административного права (24 мая 2005). — Ташкент, 2005. — С. 34.

ются Ю.А. Тихомиров, Э.В. Талапина⁵⁰. Н.Г. Салищева отмечает, что административные процедуры — это установленные в нормативном порядке действия органов исполнительной власти и уполномоченных государственных учреждений, направленные на разрешение индивидуальных дел по реализации прав и законных интересов граждан и организаций⁵¹.

О.С. Беркутова, И.М. Лазарев определяют административные процедуры как урегулированную административно-процессуальными нормами правоприменительную деятельность органов исполнительной власти, направленную на реализацию своих полномочий во взаимоотношениях с не подчиненными им гражданами и их организациями, и не связанную с рассмотрением споров или применением мер принуждения⁵². То есть эти авторы рассматривают только позитивные отношения, в которых реализуются административные процедуры, однако, на наш взгляд, данная позиция представляется неполной для целей нашего исследования.

Р.С. Тихий определяет административную процедуру как нормативно урегулированную деятельность органов исполнительной власти, которая обеспечивает порядок принятия властных управленческих решений должностными лицами, в том числе рассмотрения и разрешения конкретных административных дел⁵³.

Обобщение вышеизложенных определений позволяет сделать вывод о том, что наиболее приемлемым определением административной процедуры может следующее определение.

Административная процедура — это установленный порядок деятельности органов публичного управления по рассмотрению и разрешению подведомственных административных дел, определяющий основания, стадии, формы, сроки и последовательность совершения соответствующих административных действий.

Исходя из этого под законодательным регулированием административных процедур необходимо понимать

установление общих процессуальных правил, на которых строятся взаимоотношения между органами публичного управления с одной стороны и физическими и юридическими лицами с другой, направленные на получение соответствующего административного результата.

К элементам административной процедуры, как правило, относятся:

а) *процедурные правила*, предназначенные для легального применения материально-компетенционных норм;

б) типичный «набор» *юридических действий и актов*, совершаемых и принимаемых субъектами компетенции;

в) *стадии деятельности* субъектов компетенции и связанных с ними других субъектов права, последовательность совершения юридических действий и их связь;

г) *временная характеристика* (сроки, продолжительность, периодичность)⁵⁴.

Таким образом, административные процедуры выступают одной из составных частей административного процесса. В сочетании с административно-материальными нормами они находятся в системе административного права.

Многообразии административной деятельности органов публичного управления требует введения и использования различных административных процедур. Прежде всего, выделяют позитивные административные процедуры, призванные упорядочить основные виды административной деятельности органов публичного управления. Кроме позитивных административных процедур существуют коллизионные административные процедуры — это административно-защитные процедуры, которые связаны с рассмотрением жалоб, а также разрешением разногласий и споров в сфере публичного управления. Классификация административных процедур осуществляется по видам решаемых задач в рамках компетенции уполномоченных органов публичного управления.

Можно выделить следующий перечень административных процедур, реализуемых в сфере исполнительной деятельности:

а) организационные процедуры (делопроизводство, подбор и расстановка кадров, распределение должностных обязанностей и др.);

б) нормотворческие процедуры (подготовка и принятие нормативных и индивидуальных актов);

в) информационные процедуры (документооборот, информационное обслуживание, информационный обмен и др.);

г) административные процедуры, связанные с осуществлением организационно-технических действий (материально-техническое обеспечение и др.);

⁵⁴ См.: Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Указ. раб. — С. 4.

⁵⁰ См.: Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Административные процедуры и право // Журнал российского права. — 2002. — № 4. — С. 4.

⁵¹ См.: Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. — М., 1964. — С. 505.

⁵² См.: Беркутова О.С. Административно-процедурные производства в сфере исполнительной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2005. — С. 9; Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2005. — С. 2002. — С. 54.

⁵³ См.: Тихий Р.С. Проблемы правового регулирования административных процедур в Российской Федерации (региональный аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Тюмень, 2005. — С. 8.

д) административно-управленческие процедуры, связанные с распределением, перераспределением и делегированием полномочий;

е) административные процедуры, связанные с осуществлением юридически значимых действий (регистрация, лицензирование, квотирование, учет и др.);

ж) контрольно-надзорные процедуры;

з) административные процедуры, связанные с рассмотрением предложений и заявлений, и иные юрисдикционные процедуры;

и) административные процедуры, реализуемые в чрезвычайных ситуациях и особых конституционно-правовых и административно-правовых режимах;

к) административные процедуры координации и взаимодействия;

л) административные процедуры, реализуемые в рамках разрешительной системы, в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, а также обеспечения безопасности личности и др.

Необходимо сказать, что административные процедуры активно внедряются как в экономическую, так и в правоохранительную деятельность, поскольку в ходе взаимоотношений с физическими и юридическими лицами необходим принципиально новый административно-процессуальный режим. Недостаточно предписаний, касающихся информационного обмена, в том числе порядка предоставления и получения информации. Немало проблем возникает в вопросах работы с обращениями граждан, а также предоставления физическим и юридическим лицам государственных услуг и др. Эти и ряд других вопросов должны быть урегулированы предписаниями закона. В этой связи можно согласиться с мнением о том, что в законах прошлых лет и нашего времени очень мало процедурных правил⁵⁵.

Из всего вышесказанного следует, что административные процедуры могут быть определены как *нормативно установленный порядок последовательно совершаемых административных действий, принимаемых решений, направленных на реализацию их полномочий в механизме защиты прав граждан и юридических лиц, а также в предоставлении гражданам и юридическим лицам, в соответствии со своей компетенцией, государственных услуг.*

Говоря о классификации административных процедур, необходимо отметить, что в имеющихся работах по административному праву уже предпринимались попытки классифицировать административные процедуры по различным критериям⁵⁶.

⁵⁵ См.: Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Указ. раб. – С. 3.

⁵⁶ См.: Зюзин В.А. Административные процедуры: теория, практика и проблемы законодательного регулирования: автореф.

В частности, И.М. Лазарев выделяет следующие виды административных процедур, которые осуществляются органами исполнительной власти во взаимоотношениях с гражданами и их организациями:

1) правопредоставительные;

2) связанные с обеспечением исполнения обязанностей гражданами и их организациями;

3) лицензионно-разрешительные;

4) регистрационные;

5) контрольно-надзорные;

6) государственно-поощрительные⁵⁷.

П.И. Кононов выделяет следующие виды процедур, которые реализуются в рамках позитивного административного процесса. Так, П.И. Кононов в рамках административно-распорядительного процесса выделяет:

1) регистрационное производство;

2) лицензионно-разрешительное производство;

3) правопредоставительное производство;

4) экзаменационно-конкурсное производство;

5) экспертно-удостоверительное производство;

6) поощрительное производство;

7) служебно-призывное производство.

В рамках административно-принудительного процесса П.И. Кононов выделяет:

1) административно-надзорное производство;

2) административно-следственное производство;

3) производство по привлечению лиц к административной ответственности;

4) административно-исполнительное производство.

В рамках административно-защитного процесса П.И. Кононов выделяет:

1) производство по разрешению административных жалоб;

2) административно-арбитражное производство⁵⁸.

С.Д. Хазанов подразделяет административные процедуры, функционирующие в сфере публичного управления, на три группы. Первая группа — это процедуры внутренней организации, которые определяют структуру органа, работу с кадрами, формы и методы деятель-

дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007. – С. 12; Минашкин А.В. Административные производства и процедуры в науке административно-процессуального права // Административное право: теория и практика. – М., 2002. – С. 366; Новиков А.В. Административные процедуры в системе государственного управления // Правовая наука и реформа юридического образования. – Воронеж, 2004. – С. 213 и др.

⁵⁷ См.: Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005. – С. 2002. – С. 53.

⁵⁸ См.: Кононов П.И. Административное право. Общая часть. – Киров, 2002. – С. 96-108.

ности. Вторая группа административных процедур — это процедуры взаимодействия между субъектами публичной администрации. Третья группа процедур — это процедуры взаимодействия публичной администрации с физическими и юридическими лицами⁵⁹.

Ю.А. Тихомиров, Э.В. Талапина выделяют следующие виды административных процедур:

- а) организационные (распорядок работы, распределение обязанностей, регламент взаимоотношений);
- б) принятие решений (правовых актов, устных решений и др.);
- в) использование информации (документооборот, информационное обслуживание);
- г) решение функциональных задач (экономических, финансовых и др.);
- д) делегирование полномочий;
- е) совершение юридических действий (лицензирование и др.);
- ж) проведение координации;
- з) осуществление контроля;
- и) деятельность в рамках целевых программ;
- к) рассмотрение обращений граждан;
- л) рассмотрение предложений общественных объединений;
- м) разрешение разногласий;
- н) действия в экстремальных ситуациях (техногенная катастрофа, чрезвычайное положение и т.п.);
- о) порядок реорганизации и управления организацией;
- п) международные и смешанные процедуры.

При этом Ю.А. Тихомиров и Э.В. Талапина говорят о том, что процедуры желательно применять комплексно — в этом случае обеспечивается их гибкое сочетание⁶⁰.

М.О. Ефремов к административным процедурам (правоприменительным и правотворческим) относит: процедуры реализации правового статуса частных лиц (юрисдикционные процедуры или административные производства, а также управленческие процедуры); процедуры принятия нормативных правовых актов управления, а также их исполнения; процедуры координации работы подразделений как внутри органа власти, так и на межведомственном уровне; процедуры, связанные с распределением обязанностей между должностными лицами внутри органа власти; процедуры осуществления делопроизводства; процедуры получения и предоставления информации заинтересованным органам власти; контрольно-надзорные процедуры⁶¹.

Рассматривая систему процедур доступа граждан к публичной информации, А.Е. Помазуев выделяет:

1. Общие процедуры доступа к публичной информации.
2. Специальные процедуры доступа к публичной информации, которые в свою очередь подразделяются на:
 - а) процедура устного запроса;
 - б) процедура запроса информации из учетных систем;
 - в) исключительная процедура.
3. Процедуры доступа к информации с ограниченным доступом:
 - а) процедура доступа к информации с ограниченным доступом;
 - б) процедура доступа к персональным данным⁶².

В монографии коллектива ученых «Управленческие процедуры» управленческие процедуры классифицированы по формам управления на процедуры издания актов управления; процедуры заключения административных соглашений; процедуры совершения иных юридически значимых действий (выдача справок, удостоверяющих те или иные факты, снятие и заверение копий и т.д.); процедуры совершения организационных действий (изучение положения дел на тех или иных участках хозяйственного и социально-культурного строительства, проведение проверок, совещаний и др.); процедуры выполнения материально-технических действий, не влекущих правовых последствий (работа с информацией и др.). Кроме того, управленческие процедуры классифицируются в зависимости от функций управления. Это — процедуры прогнозирования, планирования, организации, регулирования, общего руководства и оперативного управления, стимулирования, контроля и учета⁶³.

Административные регламенты

Одним из важнейших направлений повышения эффективности административной деятельности органов государственной власти и управления — это внедрение в их правоприменительную деятельность административных регламентов. Административные регламенты и реализуемые в ходе их применения процедуры должны существенно улучшать качество деятельности органов государственной власти и управления, эти акты создадут оптимальный режим взаимоотношений должностных лиц органов власти и управления и граждан, которые

⁵⁹ См.: Хазанов С.Д. Указ. раб. — С. 58.

⁶⁰ См.: Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Указ. раб. — С. 3.

⁶¹ См.: Ефремов М.О. Указ. раб. — С. 16.

⁶² См.: Помазуев А.Е. Административные процедуры доступа граждан к публичной информации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 2007. — С. 19.

⁶³ См.: Управленческие процедуры / отв. ред. Б.М. Лазарев. — М., 1988. — С. 28.

обратились за предоставлением какой-либо публичной услуги в соответствующий исполнительный орган государственной власти. Административные регламенты способствуют также совершенствованию исполнения государственных функций, организации взаимодействия исполнительных органов государственной власти с иными заинтересованными субъектами, в частности при осуществлении государственно-частного партнерства. Кроме того, административные регламенты могут и должны способствовать противодействию коррупции и иным должностным злоупотреблениям со стороны должностных лиц различных органов власти и управления.

Следует отметить, что исполнительно-распорядительная деятельность в сфере государственного управления в свое время была предметом исследования и имеет достаточно давние традиции научного анализа. В научной литературе подробно исследовались административные формы и методы работы органов государственного управления, однако говорить о том, что в настоящее время решены все теоретические проблемы административной деятельности в сфере государственного управления, пока не приходится.

Административные преобразования, которые произошли за последние годы, привели к неоднозначным результатам. Организационная неразбериха, коррупция и бюрократизм стали следствием многих административных преобразований. Административная реформа в Российской Федерации, проведенная в 2006-2010 гг., была направлена на достижение следующих целей: повышение качества и доступности государственных услуг; ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования; повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти. Важным результатом стало принятие Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»⁶⁴, явившегося правовой базой для реализации основных мероприятий административной реформы.

В соответствии с Концепцией административной реформы работа велась в рамках следующих направлений: внедрение управления по результатам и проектного управления; регламентация и стандартизация государственных и муниципальных услуг (функций); предоставление информации о государственных услугах, оказываемых в электронной форме; организация предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг;

оптимизация функций органов исполнительной власти; размещение государственного и муниципального заказа; противодействие коррупции.

В ходе структурных преобразований появились нормативные правовые акты под названием «административный регламент». Появление нового термина сразу обратило на себя внимание ученых, которые начали исследовать новый феномен, который появился в административно-правовой среде. В этой связи не случаен вывод К.В. Давыдова о том, что «институт административных регламентов федеральных органов исполнительной власти можно отнести к числу новейших и весьма интенсивно развивающихся явлений административно-правовой реальности»⁶⁵.

Регламент термин, который имеет различные аспекты своего проявления, в частности регламент раскрывается как документ, регламентирующий внутриорганизационные отношения, как порядок проведения собрания, время выступления и т.д.⁶⁶ Все вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что административный регламент — это нормативный документ который регламентирует общественные отношения в сфере осуществления исполнительно-распорядительной деятельности. Иными словами административный регламент носит государственно-правовую природу, имеет обязательный для исполнения характер. Как уже отмечалось, в нашей стране на протяжении ряд лет осуществляется административная реформа, цель которой — обеспечить порядок в исполнительно-распорядительной деятельности государства, повысить престиж государственной службы, упорядочить взаимоотношения государства и хозяйствующих субъектов, а также сформировать административно-правовой механизм предоставления государственных услуг их потребителям. В этой связи проблема создания системной концепции административных регламентов становится все более актуальной.

Административные регламенты служат основой для оптимизации публичных функций и перевода их в электронный вид. Административные регламенты как информационно емкие нормативные документы должны содержать достаточно важную информацию для сторон соответствующих правоотношений. Так, по мнению А.Н. Заклязминской и Н.Н. Федосеевой административные регламенты должны содержать информацию необходимую и достаточную как для получателя государственной услуги гражданином или организацией, так и для исполнения государственных функций

⁶⁵ См.: Давыдов К.В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории. — М., 2010. — С. 13.

⁶⁶ Так же.

⁶⁴ СЗ РФ. — 2010. — № 31. — Ст. 4179.

или предоставляемой государственной услуги должностными лицами органа исполнительной власти. Для гражданина принятие административных регламентов должно обеспечить упрощение процедуры получения соответствующей услуги, информации и др., повысить открытость и прозрачность деятельности государственных служащих и органов⁶⁷.

Административные регламенты представляют собой сложный феномен, который необходимо рассматривать как единый организм с учетом внутренних связей между их составными частями. Административный регламент — это нормативный правовой акт, который содержит нормы административного права, которые регламентируют разнообразные общественные отношения управленческого характера. При этом необходимо отметить, что соответствующие отношения могут носить как внутриведомственный, так и внешний характер. Административный регламент обладает всеми признаками подзаконного нормативного правового акта органа исполнительной власти. Административный регламент носит государственно-властный характер, его предписания обязательны для исполнения всеми субъектами, которые попали под его регулирующие воздействие. Предписания административного регламента охраняются мерами государственного принуждения, а исполнение административного регламента должно обеспечиваться не только мерами принуждения, а также иными мерами стимулирующего характера. Для того чтобы административный регламент исполнялся достаточно важно, чтобы его предписания носили качественный характер.

В этой связи для обеспечения качества подготовленных Административных регламентов было бы вполне оправдано установление для должностных лиц, мер административной ответственности за некачественную подготовку административных регламентов в виде дисквалификации в случае признания в судебном порядке положений данного документа противоречащих закону.

Несмотря на то, что административный регламент по своим свойствам обладает всеми признаками нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти, тем не менее, административный регламент по своей структуре, а также целевой направленности обладает определенными особенностями. Исходя из этого, следует согласиться с Л.С. Козловой и Т.Д. Садовской «феномен административных актов, регламентирующих управленческие процедуры, не нов для системы источников административного права РФ. Но есть все основания

⁶⁷ См.: Заклязминская А.Н., Федосеева Н.Н. Административные регламенты: инструменты современного государственного управления и новый институт административного права // Административное право и процесс. — 2010. — № 5. — С. 14.

утверждать, что их состав значительно пополнился за счет административных регламентов органов исполнительной власти, явившихся важным элементом современной российской административной реформы. В данном случае речь идет об административных регламентах исполнения государственных функций, административных регламентах предоставления государственных услуг, регламентах взаимодействия, регламентах внутренней организации органов исполнительной власти, а также должностных регламентах государственных служащих⁶⁸.

К концу 2012 г. было утверждено 547 административных регламентов предоставления (исполнения) услуг (функций) федеральных органов исполнительной власти. В субъектах РФ, включая муниципальное управление, было утверждено более 1000 административных регламентов. Таким образом, административные регламенты все активнее внедряются в правоприменительную деятельность органов исполнительной власти различного уровня.

Развитие электронных административных регламентов, а также предоставление государственных услуг с использованием Интернет сведено к минимуму. В настоящее время интегральным показателем качества государственного управления является индикатор GRICS, рассчитываемый Всемирным банком 1 раз в 2 года на основе сопоставления 25 различных показателей эффективности государственного управления, подготавливаемых 18 независимыми организациями, и состоящий из 6 самостоятельных показателей, отражающих основные параметры государственного управления. Процентный ранг РФ по эффективности государственного управления в 2009 г. равнялся 44,9 единицы (из 100 возможных), по качеству государственного регулирования — 35,2 единицы (из 100 возможных). Исходя из приведенных цифровых показателей качество государственного управления в нашей стране далеко от совершенства⁶⁹.

В настоящее время административным регламентом — является нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти, устанавливающий сроки и последовательность административных процедур (действий) федерального органа исполнительной власти и органа государственного внебюджетного фонда при осуществлении государственного контроля (надзора). О.В. Буряга также подчеркивает, что административный регламент является по своей правовой природе

⁶⁸ См.: Козлова Л.С., Садовская Т.Д. Административные регламенты как правовое средство предупреждения коррупции // Вестник Тюменского государственного университета. — 2010. — № 2. — С. 87.

⁶⁹ См.: Коробкин М.В. Административные регламенты и проблемы их реализации в системе МВД России: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2011. — С. 18.

актом управления, а его содержанием — управленческая процедура. В этом смысле административный регламент представляет собой правовой акт, в котором детально закреплена последовательность реализации позитивной управленческой процедуры⁷⁰.

А.И. Стахов также пишет о том, что по своей природе административный регламент — это нормативный административно-правовой акт, который определяет административные процедуры, обеспечивающие осуществления функций федерального органа исполнительной власти. эффективную работу его структурных подразделений и должностных лиц. реализацию прав граждан⁷¹.

Л.С. Козлова и Т.Д. Садовская отмечают, что значимость административных регламентов органов исполнительной власти определяется тем, что они регулируют процесс осуществления ими властных полномочий во взаимодействии с другой стороной управленческих отношений — гражданами и невластными организациями⁷². Данный тезис подтверждается предписаниями целого ряда административных регламентов.

Как отмечает А.В. Шаров важным элементом совершенствования механизма реализации функции является закрепление процедур исполнения необходимых функций в административных регламентах — нормативных правовых актах, содержащих последовательность действий (деловых процессов) органов исполнительной власти, должностных лиц при осуществлении функций, объем их прав, полномочий и обязанностей, сроки осуществления каждого действия, варианты поведения граждан и организаций как адресатов функций, порядок обжалования действий государственных органов гражданами и организациями. Это позволит обеспечить прозрачность осуществления функций для граждан и организаций, регламентировать деятельность органов исполнительной власти, устранив необоснованную дискреционность при принятии решений, обеспечит лучший контроль за деятельностью должностных лиц со стороны, как руководителя государственного органа, так и гражданского общества. Общие требования к административным регламентам, содержание административных

регламентов, их виды, включая электронные административные регламенты, порядок их принятия необходимо закрепить в федеральном законе⁷³.

Административный регламент как комплексный нормативный документ может также устанавливать порядок взаимодействия между структурными подразделениями федерального органа исполнительной власти и органа государственного внебюджетного фонда, а также их должностных лиц. Взаимодействия федерального органа исполнительной власти и органа государственного внебюджетного фонда с физическими и юридическими лицами, иными органами государственной власти и органами местного самоуправления, учреждениями и организациями при исполнении государственной функции.

Следует отметить, что административные регламенты разрабатываются федеральными органами исполнительной власти и органами государственного внебюджетного фонда, к сфере деятельности которых относится исполнение государственной функции, в соответствии с федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ и с учетом решений правительственных координационных органов, устанавливающих критерии, сроки и последовательность выполнения административных процедур (действий) и (или) принятия решений, а также иных требований к порядку исполнения государственных функций.

При разработке регламентов федеральный орган исполнительной власти и орган государственного внебюджетного фонда предусматривают оптимизацию (повышение качества) исполнения государственных функций, в том числе:

- упорядочение административных процедур (действий);
- устранение избыточных административных процедур (действий);
- сокращение срока исполнения государственной функции, а также срока выполнения отдельных административных процедур (действий) в рамках исполнения государственной функции. Федеральный орган исполнительной власти и орган государственного внебюджетного фонда, осуществляющие подготовку регламента, могут установить в регламенте сокращенные сроки исполнения государственной функции, а также сроки выполнения административных процедур (действий) в рамках исполнения государственной функции по отношению к соответствующим срокам, установленным законодательством РФ;
- ответственность должностных лиц федеральных органов исполнительной власти и органов государ-

⁷⁰ См.: Буряга В.О. Административный регламент в сфере реализации исполнительной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2009. — С. 6.

⁷¹ См.: Стахов А.И. Разработка и применение административных регламентов органов исполнительной власти // Актуальные проблемы преподавания современного административного права: теория, практика, методика. — М., Саратов, 2010. — С. 11.

⁷² См.: Козлова Л.С., Садовская Т.Д. Административные регламенты как правовое средство предупреждения коррупции // Вестник Тюменского государственного университета. — 2010. — № 2. — С. 87.

⁷³ См.: Шаров А.В. Об основных элементах административной реформы // Журнал российского права. — 2005. — № 4. — С. 25.

ственных внебюджетных фондов, исполняющих государственные функции, за несоблюдение ими требований регламентов при выполнении административных процедур (действий);

- осуществление отдельных административных процедур (действий) в электронной форме.

По мнению О.В. Буряги общими задачами административного регламента, являются:

- детальная регламентация деятельности государственных служащих;
- обеспечение открытости деятельности органов исполнительной власти;
- противодействие коррупции, снижение коррупционных факторов;
- оптимизация деятельности органов исполнительной власти, повышение ее эффективности⁷⁴.

И.Н. Барциц в свою очередь отмечает, что регламентация административных процедур должна ориентировать органы исполнительной власти на обеспечение:

- полноты, всесторонности и объективности анализа проблем и задач правильного применения закона;
- необходимых условий для реализации прав, законных интересов и обязанностей граждан и юридических лиц;
- развития демократических начал в управлении, участие в нем структур гражданского общества и учета мнения граждан;
- эффективного взаимодействия с другими государственными органами;
- предоставление значимых публичных услуг гражданам и юридическим лицам, выступающими потребителями услуг;
- экономии сил, средств и служебного времени государственных служащих;
- реализации принципа ответственности каждого органа исполнительной власти, должностного лица за порученное дело⁷⁵.

Л.К. Терещенко говорит, что применение административных регламентов позволяет:

- обеспечить четкую регламентацию процессов, включенных в административную процедуру;
- сократить сроки предоставления услуг гражданам и организациям;
- уменьшить количество документов, подаваемых гражданином для получения услуги;
- уменьшить число внутренних согласований;

⁷⁴ См.: Буряга В.О. Административный регламент в сфере реализации исполнительной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. – С. 6.

⁷⁵ См.: Барциц И.Н. Административный регламент: предложения к методике разработки // Среднерусский вестник общественных наук. – 2007. – № 1. – С. 7.

- установить исчерпывающий и четкий перечень оснований для отказа в предоставлении услуги;
- расширить использование современных информационных технологий;
- создать механизмы досудебного обжалования решений, действий и бездействия работников органов исполнительной власти, участвующих в оказании государственной услуги;

- повысить персональную ответственность должностных лиц за несоблюдение административных процедур⁷⁶.

Т.Я. Хабриева также подчеркивает, что административные регламенты призваны разрешить целый ряд задач:

- повысить управляемость в органах власти;
- усилить контроль за их деятельностью со стороны общества. сформировать исчерпывающие требования к решениям и содержанию работ государственных служащих;
- снизить административное усмотрение и коррупционный потенциал управленческих решений⁷⁷.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что административные регламенты в себя представляют определенную систему, включающую регламенты исполнения государственных функций, административные регламенты предоставления государственных услуг, административные регламенты взаимодействия, административные регламенты, касающиеся организации служебных отношений. Каждый из этих административных регламентов выполняет свою роль в механизме реализации тех или иных государственных функций, однако, как показывает практика, различные административные регламенты не взаимосвязаны. Поэтому представляется необходимым произвести пересмотр действующих в системе государственного управления административных регламентов, а также привести их положения в соответствие с законодательством, а также актами Правительства РФ.

Учитывая многие проблемы формирования института административного регламента в российском праве, следует согласиться с А.В. Тарасовым, который отмечает, что опыт реформирования государственного аппарата, изменение принципов его функционирования, а также практика по противодействию коррупции в системе государственного управления, показывает, что коррупция возникает в тех

⁷⁶ См.: Терещенко Л.К. Процедуры и гарантии, обеспечивающие участие физических и юридических лиц в их отношениях с органами публичной администрации / В книге Административные процедуры и контроль в свете Европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. – М., 2011. – С. 243.

⁷⁷ См.: Хабриева Т.Ю. Административные процедуры и административные барьеры: в поисках оптимальной модели соотношения / В книге Административные процедуры и контроль в свете Европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. – М., 2011. – С. 243.

сферах деятельности государства, где статус участников отношений четко не определен, не сформулированы процедуры предоставления государственных услуг. В первую очередь, коррупция возникает там, где реализуются исполнительно-распорядительные, контрольно-надзорные, юрисдикционные и разрешительные функции государственного аппарата, что вызывает необходимость совершенствования административных процедур в деятельности органов государственного управления и должностных лиц⁷⁸.

Говоря о классификации административных регламентов, то О.В. Буряга в зависимости от их содержания выделяет:

- регламент внутренней организации органа исполнительной власти (регламент органа исполнительной власти);

- регламент взаимодействия;
- административные регламенты исполнения государственных функций и административные регламенты предоставления государственных услуг;
- должностной регламент⁷⁹.

К.В. Давыдов классифицирует административные регламенты по таким критериям как по юридическим свойствам, по степени обобщенности, по видам закрепления административных процедур, направленности, функциям, а также формам⁸⁰.

Более точно административные регламенты можно дифференцировать в зависимости от юридических свойств и срока действия, цели и формы его предписания, а также сферы реализации и предмета регулирования административного регламента.

Библиографический список:

1. Александров Н.Г. Теория государства и права. — М., 1968.
2. Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 1. — М., 1981.
3. Алексеев С.С. Государство и право. Начальный курс. — М., 1994.
4. Бахрах Д.Н., Ренов Э.Н. Производство по делам об административных правонарушениях. — М., 1989.
5. Бахрах Д.Н. Юридический процесс и административное судопроизводство // Журнал российского права. — 2000. — № 9.
6. Будылева М.В. Административно-правовая организация ответственности за совершение налоговых правонарушений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Хабаровск, 2004.
7. Васильев А.С., Орзих М.Ф. К вопросу о соотношении и отраслевой принадлежности административного процесса и производства по делам об административных правонарушениях // Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел. — Киев, 1983.
8. Виноградов А.Ф. Административная юрисдикция органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1996.
9. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР (процессуальное регулирование). — Воронеж, 1976.
10. Гречкина О.В. Административная юрисдикция таможенных органов Российской Федерации: теоретико-прикладное исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2011.
11. Демин А.А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства Российской Федерации // Государство и право. — 2000. — № 11.
12. Дядькин О.Н. Правовой статус лица, привлекаемого к административной ответственности (по материалам административной практики органов внутренних дел): дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2001.
13. Евтихийев И.И. Виды и формы административной деятельности: дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 1948.
14. Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. — М., 1978.
15. Ключниченко А.П. Организация административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в свете основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях. — Киев, 1983.

References (transliteration):

1. Aleksandrov N.G. Teoriya gosudarstva i prava. — M., 1968.
2. Alekseev S.S. Obshchaya teoriya prava. — T. 1. — M., 1981.

⁷⁸ См.: Тарасов А.В. Административные регламенты и поведение мониторинга их исполнения // Организационно-правовые проблемы борьбы с коррупцией в современных условиях развития общества. — СПб., 2010. — С. 106.

⁷⁹ См.: Буряга В.О. Административный регламент в сфере реализации исполнительной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2009. — С. 16.

⁸⁰ См.: Давыдов К.В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории. — М., 2010. — С. 43.

Полицейская деятельность 3 • 2013

3. Alekseev S.S. Gosudarstvo i pravo. Nachal'nyy kurs. — M., 1994.
4. Bakhrakh D.N., Renov E.N. Proizvodstvo po delam ob administrativnykh pravonarusheniyyakh. — M., 1989.
5. Bakhrakh D.N. Yuridicheskiy protsess i administrativnoe sudoproizvodstvo // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2000. — № 9.
6. Budyleva M.V. Administrativno-pravovaya organizatsiya otvetstvennosti za sovershenie nalogovykh pravonarusheniy: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — Khabarovsk, 2004.
7. Vasil'ev A.S., Orzikh M.F. K voprosu o sootnoshenii i otraslevoiy prinaldlezhnosti administrativnogo protsessu i proizvodstva po delam ob administrativnykh pravonarusheniyyakh // Proizvodstvo po delam ob administrativnykh pravonarusheniyyakh v organakh vnutrennikh del. — Kiev, 1983.
8. Vinogradov A.F. Administrativnaya yurisdiksiya organov vnutrennikh del: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 1996.
9. Galagan I.A. Administrativnaya otvetstvennost' v SSSR (protsessual'noe regulirovanie). — Voronezh, 1976.
10. Grechkina O.V. Administrativnaya yurisdiksiya tamozhennykh organov Rossiyskoy Federatsii: teoretiko-prikladnoe issledovanie: avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. — M., 2011.
11. Demin A.A. Ponyatie administrativnogo protsessu i kodifikatsiya administrativno-protsessual'nogo zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii // Gosudarstvo i pravo. — 2000. — № 11.
12. Dyad'kin O.N. Pravovoy status litsa, privilekaemogo k administrativnoy otvetstvennosti (po materialam administrativnoy praktiki organov vnutrennikh del): Dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 2001.
13. Evtikhiev I.I. Vidy i formy administrativnoy deyatel'nosti: Dis. ... d-ra. yurid. nauk. — M., 1948.
14. Korenev A.P. Normy administrativnogo prava i ikh primenenie. — M., 1978.
15. Klyushnichenko A.P. Organizatsiya administrativno-yurisdiksiionnoy deyatel'nosti organov vnutrennikh del v svete osnov zakonodatel'stva Soyuzu SSR i soyuznykh respublik ob administrativnykh pravonarusheniyyakh. — Kiev, 1983.