



# АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

О.А. Степанова\*

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОГО ПРАВА

## АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС И АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮРИСДИКЦИЯ: ПОНЯТИЕ, ПРИЗНАКИ, СООТНОШЕНИЕ

**Аннотация:** в статье анализируются основные существующие подходы к пониманию категории «административный процесс» (управленческая и юрисдикционная концепция), ее соотношение с термином «административная юрисдикция», а также излагается авторское видение данных вопросов. В частности, предлагается авторское определение понятия «административный процесс», основанное на следующих признаках: административный процесс является правоприменительной деятельностью; в рамках административного процесса происходит рассмотрение конфликтов (в том числе споров); указанные конфликты имеют административно-правовой характер; в административном процессе разрешение конфликта (спора) между сторонами осуществляется независимым арбитром, в качестве которого может выступать как административный орган, так и суд; административный процесс имеет определенную цель. Также автор, придерживаясь узкого, или юрисдикционного, подхода к пониманию административного процесса, отмечает, что указанный подход может быть назван юрисдикционным только в совокупности с пониманием термина «юрисдикция» как деятельности административных органов или суда по рассмотрению конфликтов (споров) в качестве незаинтересованной в исходе дела третьей стороны. В таком случае весь административный процесс по своему характеру должен быть признан юрисдикционным, и термин «административно-юрисдикционный процесс» становится синонимом узкого подхода к пониманию административного процесса.

**Ключевые слова:** административный процесс, административная юрисдикция, правоприменительная деятельность, конфликт, арбитр, суд, административный орган, спор, процессуальные нормы, мера принуждения.

**DOI:** 10.7256/1994-1471.2014.2.9027

Закрепление в Конституции Российской Федерации<sup>1</sup> в качестве самостоятельного вида административного судопроизводства, а также констатация наличия административно-процессуального законодательства (часть 2 статьи 118, пункт «к» части 1 статьи 72) предопределило дальнейшее развитие за-

конотворческой деятельности и активизацию научных изысканий в сфере процессуального аспекта административного права.

Вместе с тем многие вопросы в данной области до сих пор остаются нерешенными. В частности, отсутствует единство во взглядах относительно определения понятия «административный процесс» и его соотношение с категорией «административно-юрисдикционный процесс».

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

© Степанова Ольга Александровна

\* Соискатель кафедры административного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)  
[ostepanova@yandex.ru]

101000, г. Москва, Малый Харитоньевский пер. 12.



В настоящее время существует два основных подхода к определению термина «административный процесс».

Одна группа ученых выступает за широкую трактовку понятия «административного процесса»<sup>2</sup>. По мнению сторонников данного «управленческого» подхода, любая материальная норма административного характера реализуется через административно-процессуальные нормы юридического процесса. Под административным процессом в рамках данного подхода наиболее часто понимается правовая деятельность исполнительно-распорядительных органов (далее – административные органы) по реализации норм материального права, урегулированная процессуальными нормами, в которую включают также нормотворческую и юрисдикционную деятельность. При этом некоторые авторы в рамках данного подхода к субъектам административного процесса наряду с административными органами относят и суд<sup>3</sup>.

Другая группа ученых придерживается «узкого» подхода к определению понятия административного процесса<sup>4</sup>.

Так, один из сторонников данного подхода – Е.Г. Лукьянова, рассуждая о происхождении процессуального права, приходит к выводу, что в основе возникновения процессуального права в целом и административного процесса в частности лежит правовая аномалия, которая проявляется в юридических конфликтах и которая может быть нивелирована только с помощью процессуальной деятельности (процесса)<sup>5</sup>.

Позиция относительно содержания деятельности, которая может быть включена в рамках данного подхода в понятие «административный процесс», в том числе перечня производств, относящихся к административному

процессу, среди сторонников указанного подхода различна. Одни полагают, что по правилам административного процесса осуществляется деятельность по рассмотрению административно-правовых споров, а также по применению мер административного принуждения<sup>6</sup>. Другие считают, что административный процесс – это исключительно производство по делам об административных правонарушениях<sup>7</sup>.

При этом ряд авторов в рамках данного подхода связывают наличие административного процесса только с деятельностью судебных органов<sup>8</sup>. Другие же специалисты полагают, что юрисдикционными полномочиями наряду с судебными органами обладают также иные органы, в связи с чем в некоторых работах характерной чертой административного процесса, отличающей его от процесса гражданского или уголовного, называют внесудебное разрешение дел<sup>9</sup>.

Необходимо отметить, что указанный подход к пониманию административного процесса также нередко именуют юрисдикционным, имея в виду, что ряд его сторонников при определении понятия «административный процесс» указывают, что он складывается в рамках осуществления юрисдикционных полномочий административных органов государства.

Представляется, что данная точка зрения правомерна лишь в случае определения административного процесса и юрисдикции через дефиниции, аналогичные друг другу, т.е. понимания и в том и в другом случае их как деятельность одного и того же характера, одних и тех же органов.

Вместе с тем наряду с отсутствием в рамках науки административного права единого понятия административного процесса, существует множество вариантов суждений относительно того, что следует понимать под юрисдикционной деятельностью.

Так, Ю.К. Осипов фактически отождествляет административную юрисдикцию с компетенцией<sup>10</sup>. Другие специалисты отмечают, что юрисдикционной является деятельность, осуществляемая компетентными органами, по раз-

<sup>2</sup> Гречкина О. В. Административное производство по делам о нарушении таможенных правил: Дисс. ... канд. юрид. наук. Челябинск. 2004. С. 17, 20; Панова И. В. Административно-юрисдикционный процесс. Саратов. 1998. С. 14; Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. – СПб.: Издательство Юридического института (Санкт-Петербург). 2002.

<sup>3</sup> Хаманева Н.Ю. Административный процесс и административная юстиция // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сборник тезисов статей. М.: Московский университет МВД России, 2003. С. 130-131.

<sup>4</sup> Напр., Тадевосян В. С., Мельников А. А. (Цит. по: Хомякова Г.П. Обсуждение проблем административного процесса в СССР // Советское государство и право. 1963. № 1. С. 130-131); Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. М., 2001.

<sup>5</sup> Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права. М., Изд-во Норма. 2003. С. 62 – 66.

<sup>6</sup> Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М.: Юрид. лит.-ра. 1964. С.16.

<sup>7</sup> Комлев С. В. Административно-юрисдикционный процесс: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 69; Шергин А. П. Административная юрисдикция. М., 1979. С. 89.

<sup>8</sup> Стариков Ю. Н. Административный процесс в системе современных научных представлений об административной юстиции // Государство и право. 2004. № 6. С. 5.

<sup>9</sup> Советское административное право: Учебник / Под ред. П.Т. Василенкова. – М.: Юрид.лит., 1981. С. 196.

<sup>10</sup> Осипов Ю. К. Подведомственность юридических дел. Свердловск, 1973. С. 26.



решению административно-правовых споров<sup>11</sup> либо конфликтов<sup>12</sup>, либо и того и другого<sup>13</sup>.

А.П. Шергин указывает, что административная юрисдикция включает в себя только процедуру рассмотрения дел об административных правонарушениях<sup>14</sup>. С.В. Комлев, присоединяясь к данной точке зрения, уточняет, что административно-юрисдикционная деятельность включает в себя также исполнение решений, принятых по делам об административных правонарушениях<sup>15</sup>.

Существует и прямо противоположный подход. По мнению О.В. Гречкиной, административная юрисдикция включает в себя деятельность уполномоченных органов по применению мер административно-процессуального принуждения, не носящих характер административной ответственности<sup>16</sup>.

Некоторые авторы при определении рассматриваемого понятия смещают акцент в сторону правовых мер, которые могут быть применены уполномоченными органами при разрешении административных дел, и полагают, что юрисдикционная деятельность осуществляется при необходимости применения (которая возникает не только при наличии правового спора) мер государственного принуждения, в том числе не являющихся мерами ответственности<sup>17</sup>.

Среди правоведов отсутствует также единая точка зрения при определении органов, уполномоченных осуществлять юрисдикционные функции. Ряд специалистов под административной юрисдикцией понимают деятельность, осуществляемую во внесудебном порядке<sup>18</sup>. Другие авторы усматривают наличие юрисдикционных функций исключительно у судов<sup>19</sup>. Третьи

правомерно указывают, что суды не являются единственными органами, уполномоченными рассматривать правовые споры, и юрисдикция не может отождествляться с судебной деятельностью по отправлению правосудия<sup>20</sup>.

Относительно правомерности с нашей точки зрения того или иного подхода к пониманию категории «административный процесс» следует отметить следующее.

Полагаем, не вызывает сомнения тезис сторонников расширительного толкования категории административный процесс, согласно которому любая правовая деятельность, затрагивающая права и интересы ее участников, а не только деятельность по разрешению споров, должна быть четко регламентирована<sup>21</sup> (например, регистрационная, разрешительная). Такая регламентация призвана явиться гарантией надлежащей реализации как прав и интересов невластных субъектов административной деятельности, так и публичных интересов, укрепления законности и правопорядка, минимизации возможностей для злоупотреблений со стороны властных субъектов указанной деятельности. Кроме того, наличие четких и понятных процедур, отражающих принципы правового государства и закрепленных нормативно, способствует формированию стабильности и доверия в отношениях между гражданами и государством.

Однако, как представляется, не всякая урегулированная правом деятельность уполномоченных государственных органов, относящаяся к сфере административного права, может быть названа административным процессом. Полагаем, что административный процесс имеет несколько обязательных признаков.

Во-первых, административный процесс является правоприменительной деятельностью. На этом основании не могут быть отнесены к административному процессу законотворческий, бюджетный и иные виды процедур, в наименовании которых хоть и использовано законодателем слово «процесс», по существу процессами не являющиеся.

Во-вторых, в рамках административного процесса происходит рассмотрение конфликтов (в том числе споров).

При этом понятия «спор» и «конфликт» необходимо разграничивать как близкие, но не идентичные понятия, поскольку спор является формой конфликта.

<sup>20</sup> Административное право: Учебник / Под ред. Ю. М. Козлова и Л. Л. Попова. – М.: Юрист. 2001. С. 413–414.

<sup>21</sup> Горшенев В. М. Функции и содержание норм процессуального права по советскому законодательству. Новосибирск, 1967. С. 21–22.

<sup>11</sup> Максютин М. В. Юрисдикционный процесс: Вопросы общей теории: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 11.

<sup>12</sup> Чекалина О. В. Административно-юрисдикционный процесс: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 27; Шергин А. П. Указ. соч. С. 11, 18.

<sup>13</sup> Основы общеправовой процессуальной теории / В. Н. Протасов. – М.: Юрид. лит., 1991. С. 29–31.

<sup>14</sup> Шергин А. П. Указ. соч. С. 37, 45.

<sup>15</sup> Комлев С. В. Указ. соч. С. 38–39, 40, 89.

<sup>16</sup> Гречкина О. В. К вопросу о понятии административной юрисдикции // Российская юстиция. 2010. № 3. С. 50–51.

<sup>17</sup> Лебедева Е. А. Особенности производства и исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях // Журнал российского права. 2012. № 9. С. 71–82.

<sup>18</sup> Бахрах Д. Н. Административно-процессуальная деятельность государственной администрации // Административное право и процесс. 2009. № 3; Стариков Ю. Н. От административной юстиции к административному судопроизводству. Воронеж. гос. ун-т. 2003. С. 75.

<sup>19</sup> Максютин М. В. Указ. соч. С. 43.



В литературе существуют разные точки зрения о соотношении данных понятий. В частности, выделяются такие формы юридического конфликта, как административное правонарушение и административно-правовой спор<sup>22</sup>. Некоторые авторы дополнительно выделяют также дисциплинарный проступок<sup>23</sup>. Однако встречаются и совершенно иные точки зрения. В частности, некоторые авторы рассматривают административный спор как разновидность административного правонарушения<sup>24</sup>. По мнению А. Зеленцова, рассмотрение дела об административном правонарушении, по сути, представляет собой спор об ответственности, являющийся разновидностью спора об обязанности (если рассматривать ответственность не как наказание, а как обязанность правонарушителя претерпеть определенные ограничения)<sup>25</sup>. Другими авторами указывается, что спор лежит в основе конфликта<sup>26</sup>. Н.Ю. Хаманева считает, что в административном праве конфликт всегда выражается в форме спора<sup>27</sup>. Аналогичной точки зрения, видимо, придерживаются авторы, полагающие, что факт обращения в суд по делу, вытекающему из публичных правоотношений, всегда свидетельствуют о наличии спора<sup>28</sup>.

Данные утверждения могут быть признаны верными лишь отчасти, поскольку не каждый конфликт перерастает в спор. Безусловно, в большинстве дел, возникающих из публичных правоотношений и рассматриваемых по правилам глав 23, 24, 26, § 2 главы 25 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации<sup>29</sup> (далее – АПК), подраздела III раз-

дела II<sup>30</sup> Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации<sup>31</sup>, имеет место спор о праве (например, в делах об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов). Однако в рамках производства по привлечению лиц к ответственности административно-правового характера не всегда имеет место спор, но всегда в наличии административно-правовой конфликт.

Как представляется, в рамках рассмотрения дела о привлечении к административной ответственности само правонарушение выступает как конфликт деликвента с государством, охраняющим и защищающим законность и правопорядок в обществе. Данный конфликт возникает в результате противоречия между деянием деликвента и интересами общества в связи с несоблюдением первым административных законоположений императивного характера.

Результатом данного конфликта является возбуждение дела о правонарушении с его последующим рассмотрением с целью привлечения виновного лица к административной ответственности и предотвращения новых правонарушений. При этом лицо, привлекаемое к ответственности, может и не иметь разногласий с позицией по его делу органа, возбудившего производство по делу об административном правонарушении, по существу предъявленного ему «обвинения» и признавать факт совершения им правонарушения.

07.06.2013) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3012; 2013. № 23. Ст. 2884.

<sup>22</sup> Надольская Ю. В. Административное судопроизводство (теоретические, правовые и организационные аспекты): Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 8.

<sup>23</sup> Чекалина О. В. Указ. соч. С. 8, 12.

<sup>24</sup> Петухов А.П. Административный процесс в юрисдикционной деятельности органов советского государственного управления: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Л., 1981. С. 8-9. Цит. по: Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор: Теоретико-методологические подходы к исследованию // Правоведение. 2000. № 1. С. 68 – 79.

<sup>25</sup> Зеленцов А. Административное судопроизводство в России: проблемы правового регулирования // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2003. № 2. С. 95.

<sup>26</sup> Комлев С. В. Указ. соч. С. 23.

<sup>27</sup> Хаманева Н. Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора // Государство и право. 1998. № 12. С. 30.

<sup>28</sup> Арбитражный процесс: учебник / отв. ред. В. В. Ярков. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Инфотропик Медиа, 2010. С. 23.

<sup>29</sup> Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (ред. от

<sup>30</sup> В настоящее время на рассмотрении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации находится проект федерального закона № 246960-6 «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» (по состоянию на 1 июля 2013 года данный проект принят в первом чтении), а также ряд взаимосвязанных с ним законопроектов, в том числе законопроект № 246965-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (внесение изменений в федеральные законы в связи с принятием Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации)». Данными законопроектами предлагается рассмотрение дел, возникающих из публичных правоотношений и разрешаемых в настоящее время по правилам подраздела III раздела II Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, рассматривать по правилам Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации с одновременным исключением рассмотрения данных дел из сферы регулирования Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

<sup>31</sup> Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 07.05.2013) // Собрание законодательства. 2002. № 46. Ст. 4532; 2013. № 19. Ст. 2326.



В таком случае спор на стадии рассмотрения дела по существу отсутствует. Однако может иметь место и обратная ситуация, когда лицо, привлекаемое к ответственности, уже на стадии рассмотрения дела по существу, не согласен даже с самим фактом возбуждения в отношении него дела об административном правонарушении, например, по причине отсутствия, по его мнению, состава правонарушения.

При этом спор всегда присутствует на этапе обжалования вынесенного по делу решения, когда один из участников производства по делу (или административный орган в порядке части 1.1 статьи 30.1, части 5 статьи 30.9, части 4 статьи 30.12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>32</sup> (далее – КоАП), несогласный с указанным решением, инициирует его пересмотр. В процессе указанного пересмотра данное лицо отстаивает свою позицию, отличную от позиции, выраженной в постановлении (решении) по делу и удовлетворяющей интересы других участников производства и (или) разделяемой ими. Например, спор может возникнуть, в том числе, в случае если лицо, в отношении которого ведется производство по делу, не имевшее возражений на стадии рассмотрения дела, несогласно с назначенной ему мерой ответственности.

В-третьих (третий признак административного процесса), в порядке административного процесса происходит рассмотрение конфликтов (в том числе споров), имеющих административно-правовой характер.

Конфликт, разрешаемый в рамках административного процесса, всегда носит административно-правовой характер и в этом его отличие от сходных явлений в других областях права. Для признания конфликта (спора) административным необходимо, чтобы характер материально-правового отношения, являющегося его предметом, был административно-правовым, т.е. был связан с властными полномочиями и их реализацией.

В-четвертых, административный процесс имеет определенную цель. Как было указано выше, в рамках административного процесса происходит рассмотрение административно-правовых конфликтов и споров. Данная деятельность осуществляется с целью их легального разрешения, в ходе которого рассматривается вопрос о законности и (или) обоснованности действий или решений, участвующих в указанном конфликте (споре) лиц, и возложении на лицо, чьи действия (решения)

признаны незаконными и (или) необоснованными, в предусмотренных законом случаях установленной законом обязанности, в том числе претерпеть меру ответственности административно-правового характера.

Путем достижения указанной цели административный процесс способствует защите и охране прав, свобод и интересов общества и государства, реализации принципа верховенства закона, поддержанию нормального функционирования общества и его институтов, правомерности и эффективности реализации государством своих полномочий.

В-пятых, в административном процессе разрешение конфликта (спора) между сторонами осуществляется также, как и в других видах процесса, с участием органа (лица), уполномоченного на его разрешение.

Как правомерно отмечается в литературе, именно наличие двух сторон в деле, а также «арбитра», уполномоченного на разрешение дела, является показателем наличия именно процесса, а не процедуры<sup>33</sup>. Для процесса, и, в частности, административного, обязательно наличие «арбитра», общеобязательность решений которого обеспечена возможностью применения государством принудительных мер по их исполнению. Арбитр выступает как незаинтересованная сторона в разрешаемом им конфликте. Примеры преобладания внутриведомственных интересов при разрешении административными органами административно-правовых конфликтов, полагаем, следует относить к «эксцессу исполнителя».

В этой связи представляется, что разъяснения Верховного Суда РФ о возможности рассмотрения дела об административном правонарушении лицом, составившим протокол об административном правонарушении<sup>34</sup>, а также положения КоАП (части 1 и 2 статьи 28.3), позволяющие делать подобные выводы, по нашему мнению, требуют корректировки.

В-шестых, в административном процессе лицом, уполномоченным на разрешение дела, – арбитром может быть как суд, так и административный орган.

Позиция законодателя относительно содержания административного процесса косвенно уже отражена в положениях глав 29 – 30 КоАП, согласно которым дела об административных правонарушениях рассматриваются как судьями, так и административными органами по

<sup>32</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 07.06.2013) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; 2013. № 23. Ст. 2875.

<sup>33</sup> Дёмин А. А. Материальное и процессуальное в административных правоотношениях // Административное право и процесс. 2007. № 2.

<sup>34</sup> Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за четвертый квартал 2003 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2004. № 7.



единым правилам производства, установленным данным Кодексом. Точка зрения о том, что производство по делам об административных правонарушениях является составной частью административного процесса, поддерживается всеми учеными, независимо от того, какой концепции административного процесса они придерживаются. Ввиду этого, представляется сомнительным вывод о том, что административный процесс является прерогативой только судебных органов, поскольку иначе необходимо прийти к утверждению, что одно и то же производство, осуществляемое по идентичным правилам, в одних случаях является процессом, а в других – нет в зависимости от органа, рассматривающего по этим правилам дело.

Осуществление административного процесса должно происходить по единым унифицированным правилам с равным объемом прав участников, независимо от того, в каком органе (судебном или административном) происходит рассмотрение дела. Данное правило позволит заинтересованным в исходе рассмотрения дела лицам быть уверенным в «полноценности» производства по рассмотрению их дела и, в конечном итоге, увеличить процент конфликтов и споров, разрешаемых без передачи дела в суд и, тем самым, явится выражением таких принципов административного процесса, как быстрота и экономичность разрешения дел.

Отказ от включения в понятие «административный процесс» деятельности административных органов по рассмотрению административно-правовых конфликтов и споров, как предлагается рядом исследователей<sup>35</sup>, фактически означает признание того, что данная деятельность не нуждается в увеличении объема и совершенствовании гарантий прав участников административно-правового дела, рассматриваемого административными органами, и может осуществляться не по единым унифицированным правилам ведения административного процесса, установленным федеральным законодателем, а по внутриведомственным правилам рассмотрения дел без вызова сторон, участия защитника, с усеченными возможностями по предоставлению доказательств и т.д., что представляется недопустимым.

Полагаем, что указанные выше признаки являются достаточными для ограничения административного процесса от сходных явлений, имеющих процедурный характер<sup>36</sup>.

Таким образом, придерживаясь узкого подхода к пониманию административного процесса, автор считает необходимым отметить, что указанный подход может быть назван юрисдикционным только в совокупности с пониманием термина «юрисдикция» как деятельности административных органов или суда по рассмотрению конфликтов (споров) в качестве незаинтересованной в исходе дела третьей стороны. В таком случае весь административный процесс по своему характеру должен быть признан юрисдикционным, и термин «административно-юрисдикционный процесс» становится синонимом узкого понимания административного процесса, в противовес управленческому (широкому) пониманию административного процесса. Именно в рамках такого понимания административно-юрисдикционного процесса возможно его выделение в качестве подвида административного процесса в рамках управленческой концепции, как иногда предлагается в литературе<sup>37</sup>, имея в виду стремление сторонников указанной концепции отграничить, как минимум, правоприменительную деятельность от нормотворчества.

Однако в случае когда весь административный процесс признается процессом юрисдикционным, выделение в его составе отдельных видов невозможно и, следовательно, следует признать, что структуру административного процесса составляют только производства, его составляющие<sup>38</sup>.

В случае же понимания юрисдикции как соответствующей компетенции какого-либо органа, приставка «юрисдикционный» к термину «административный процесс» ведет к расширительному толкованию последнего и, по сути, автоматически приводит к тому, что вся деятельность, включаемая сторонниками широкого подхода в понятие административный процесс (т.е. в том числе и нормотворчество),

---

терия «детальную регламентированность процесса» (Масленников М. Я. Административно-юрисдикционный процесс: понятие и соотношение с иными видами процессуально-правовой деятельности // Административный процесс: теория и практика / А. Я. Масленников; Отв. ред. А. С. Дугенец. М.: НОУ Школа спецподготовки «Витязь», 2008. С. 47 – 56). Однако, по нашему мнению, данная характеристика с полным правом может быть распространена и на все иные, помимо процесса, процедуры, урегулированные нормами права.

<sup>37</sup> Бахрах Д. Н. Указ. соч. С. 3 – 4.

<sup>38</sup> При этом, например, следует отметить, что В.Д. Сорокин, будучи приверженцем широкого подхода к пониманию административного процесса, также полагал, что административный процесс не имеет подвидов, а состоит исключительно из составляющих его видов производств (Сорокин В. Д. Указ. соч. С. 29).

<sup>35</sup> Казанцев П. Место административного права в системе российского права // Арбитражный и гражданский процесс. 2008. № 11. С. 40 – 42.

<sup>36</sup> Существуют, безусловно, и иные точки зрения. Так, например, М.Я. Масленников указывает в качестве кри-



может быть названа административно-юрисдикционным процессом, что представляется неверным.

Также хотелось бы отметить, что такой критерий, как применение мер государственного принуждения, нередко используемый, как было указано выше, в качестве признака юрисдикционной деятельности, по нашему мнению, не может быть признан в качестве основополагающего при характеристике данного понятия. Любое решение (постановление) государственных органов, должностных лиц, суда по результатам рассмотрения споров или конфликтов имеет властный, общеобязательный характер и обеспечено принудительной силой государства. Исполняемость указанных решений сопряжена с принуждением исполнить решение уполномоченного органа: относительно добровольно под принуждением собственного правосознания или принудительно в случае добровольного неисполнения.

Таким образом, поскольку решение арбитра, уполномоченного на разрешение конфликта в рамках административного процесса, по существу направлено на принуждение одной из сторон конфликта совершить что-либо, что она по доброй воле или без соответствующего властного решения не исполняет, то, следу-

ет признать, что административный процесс всегда, напрямую или опосредовано, связан с принуждением. Пример подобной обязанности содержится, в частности, в пункте 3 части 5 статьи 201 АПК, согласно которой в резолютивной части решения по делу об оспаривании действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц, содержится указание на обязанность соответствующих органов (должностных лиц) совершить определенные действия, принять решения или иным образом устранить допущенные нарушения прав и законных интересов заявителя в установленный судом срок.

На основании изложенного можно предложить следующее определение административного процесса. Административный процесс – это урегулированная законом правоприменительная деятельность по разрешению конфликтов административно-правового характера независимым арбитром (административным органом или судом) с целью рассмотрения вопроса о законности и (или) обоснованности действий или решений сторон конфликта с возложением на лицо, чьи действия (решения) признаны незаконными и (или) необоснованными, установленной законом обязанности.

### Библиография

1. Административное право: Учебник / Под ред. Ю. М. Козлова и Л. Л. Попова. – М.: Юристъ. 2001. – 728 с.
2. Административный процесс: Теория и практика / А. Я. Масленников; Отв. ред. А. С. Дугенец; Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России. Школа спецподготовки «Витязь». – Науч. изд. – М.: НОУ Школа спецподготовки «Витязь», 2008. – 364 с.
3. Арбитражный процесс: учебник / отв. ред. В. В. Ярков. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Инфотропик Медиа, 2010. – 880 с.
4. Бахрах Д. Н. Административно-процессуальная деятельность государственной администрации // Административное право и процесс. 2009. № 3.
5. Горшенев В. М. Функции и содержание норм процессуального права по советскому законодательству. Новосибирск, 1967. – 322 с.
6. Гречкина О. В. Административное производство по делам о нарушении таможенных правил: Дисс. ... канд. юрид. наук. Челябинск. 2004. – 172 с.
7. Гречкина О. В. К вопросу о понятии административной юрисдикции // Российская юстиция. 2010. № 3.
8. Дёмин А. А. Материальное и процессуальное в административных правоотношениях // Административное право и процесс. 2007. № 2.
9. Зеленцов А. Административное судопроизводство в России: проблемы правового регулирования // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2003. № 2.
10. Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор: Теоретико-методологические подходы к исследованию // Правоведение. 2000. № 1. С. 68 – 79.
11. Казанцев П. Место административного права в системе российского права // Арбитражный и гражданский процесс. 2008. № 11.
12. Комлев С. В. Административно-юрисдикционный процесс: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. – 208 с.
13. Лебедева Е. А. Особенности производства и исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях // Журнал российского права. 2012. № 9.
14. Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права. М., Изд-во Норма. 2003. – 196 с.



15. Максютин М. В. Юрисдикционный процесс: Вопросы общей теории: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002. – 198 с.
16. Надольская Ю. В. Административное судопроизводство (теоретические, правовые и организационные аспекты): Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2003. – 200 с.
17. Осипов Ю. К. Подведомственность юридических дел: учебное пособие / Отв. за вып. В.М. Семенов; Министерство высшего и среднего специального образования РСФСР. Свердловский юридический институт. – Свердловск, 1973. – 123 с.
18. Основы общеправовой процессуальной теории / В. Н. Протасов. – М.: Юрид. лит., 1991. – 144 с.
19. Панова И. В. Административно-юрисдикционный процесс. Монография. – Саратов: Изд-во «Светопись», 1998. – 256 с.
20. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М., Юрид. лит.-ра. 1964. – 157 с.
21. Советское административное право: Учебник / Под ред. П. Т. Василенкова. – М.: Юрид.лит., 1981. – 464 с.
22. Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. – СПб.: Издательство Юридического института (Санкт-Петербург). 2002. – 474 с.
23. Старилов Ю. Н. Административный процесс в системе современных научных представлений об административной юстиции // Государство и право. 2004. № 6.
24. Старилов Ю. Н. От административной юстиции к административному судопроизводству. Воронеж. гос. ун-т. – Воронеж. 2003. – 144 с.
25. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс. М., 2001. – 652 с.
26. Хаманева Н. Ю. Административный процесс и административная юстиция // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сборник тезисов статей. М.: Московский университет МВД России, 2003. С. 130 – 131.
27. Хаманева Н. Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора // Государство и право. 1998. № 12.
28. Хомякова Г. П. Обсуждение проблем административного процесса в СССР // Советское государство и право. 1963. № 1.
29. Чекалина О. В. Административно-юрисдикционный процесс: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2003. – 205 с.
30. Шергин А. П. Административная юрисдикция. М., 1979. – 144 с.

#### References

1. Administrativnoe pravo: Uchebnik / Pod red. Yu. M. Kozlova i L. L. Popova. – М.: Yurist'. 2001. – 728 s.
2. Administrativnyi protsess: Teoriya i praktika / A. Ya. Maslennikov; Otв. red. A. S. Dugenets; Vserossiiskii nauchno-issledovatel'skii institut MVD Rossii. Shkola spetspodgotovki «Vityaz'». – Nauch. izd. – М.: NOU Shkola spetspodgotovki «Vityaz'», 2008. – 364 s.
3. Arbitrazhnyi protsess: uchebnik / otв. red. V. V. Yarkov. – 4-e izd., pererab. i dop. – М.: Infotropik Media, 2010. – 880 s.
4. Bakhrah D. N. Administrativno-protsessual'naya deyatel'nost' gosudarstvennoi administratsii // Administrativnoe pravo i protsess. 2009. № 3.
5. Gorshenev V. M. Funktsii i soderzhanie norm protsessual'nogo prava po sovetskomu zakonodatel'stvu. Novosibirsk, 1967. – 322 s.
6. Grechkina O. V. Administrativnoe proizvodstvo po delam o narushenii tamozhennykh pravil: Diss. ... kand. yurid. nauk. Chelyabinsk. 2004. – 172 s.
7. Grechkina O. V. K voprosu o ponyatii administrativnoi yurisdiksii // Rossiiskaya yustitsiya. 2010. № 3.
8. Demin A. A. Material'noe i protsessual'noe v administrativnykh pravootnosheniyakh // Administrativnoe pravo i protsess. 2007. № 2.
9. Zelentsov A. Administrativnoe sudoproizvodstvo v Rossii: problemy pravovogo regulirovaniya // Konstitutsionnoe pravo: Vostochnoevropейskoe obozrenie. 2003. № 2.
10. Zelentsov A. B. Administrativno-pravovoi spor: Teoretiko-metodologicheskie podkhody k issledovaniyu // Pravovedenie. 2000. № 1. S. 68 – 79.
11. Kazantsev P. Mesto administrativnogo prava v sisteme rossiiskogo prava // Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess. 2008. № 11.
12. Komlev S. V. Administrativno-yurisdiksiionnyi protsess: Diss. ... kand. yurid. nauk. М., 2008. – 208 s.
13. Lebedeva E. A. Osobennosti proizvodstva i ispolneniya postanovlenii po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh // Zhurnal rossiiskogo prava. 2012. № 9.



14. Luk'yanova E. G. Teoriya protsessual'nogo prava. M., Izd-vo Norma. 2003. – 196 s.
15. Maksyutin M. V. Yurisdiktsionnyi protsess: Voprosy obshchei teorii: Diss. ... kand. yurid. nauk. M., 2002. – 198 s.
16. Nadol'skaya Yu. V. Administrativnoe sudoproizvodstvo (teoreticheskie, pravovye i organizatsionnye aspekty): Diss. ... kand. yurid. nauk. M., 2003. – 200 s.
17. Osipov Yu. K. Podvedomstvennost' yuridicheskikh del: uchebnoe posobie / Otv. za vyp. V.M. Semenov; Ministerstvo vysshego i srednego spetsial'nogo obrazovaniya ORSFSR. Sverdlovskii yuridicheskii institut. – Sverdlovsk, 1973. – 123 s.
18. Osnovy obshchepravovoi protsessual'noi teorii / V. N. Protasov. – M.: Yurid. lit., 1991. – 144 s.
19. Panova I. V. Administrativno-yurisdiktsionnyi protsess. Monografiya. – Saratov: Izd-vo «Svetopis'», 1998. – 256 s.
20. Salishcheva N. G. Administrativnyi protsess v SSSR. M., Yurid. lit-ra. 1964. – 157 s.
21. Sovetskoe administrativnoe pravo: Uchebnik / Pod red. P. T. Vasilenkova. – M.: Yurid. lit., 1981. – 464 s.
22. Sorokin V. D. Administrativnyi protsess i administrativno-protsessual'noe pravo. – SPb.: Izdatel'stvo Yuridicheskogo instituta (Sankt-Peterburg). 2002. – 474 s.
23. Starilov Yu. N. Administrativnyi protsess v sisteme sovremennykh nauchnykh predstavlenii ob administrativnoi yustitsii // Gosudarstvo i pravo. 2004. № 6.
24. Starilov Yu. N. Ot administrativnoi yustitsii k administrativnomu sudoproizvodstvu. Voronezh. gos. un-t. – Voronezh. 2003. – 144 s.
25. Tikhomirov Yu. A. Administrativnoe pravo i protsess: polnyi kurs. M., 2001. – 652 s.
26. Khamaneva N. Yu. Administrativnyi protsess i administrativnaya yustitsiya // Aktual'nye problemy administrativnogo i administrativno-protsessual'nogo prava: Sbornik tezisov statei. M.: Moskovskii universitet MVD Rossii, 2003. S. 130 – 131.
27. Khamaneva N. Yu. Teoreticheskie problemy administrativno-pravovogo spora // Gosudarstvo i pravo. 1998. № 12.
28. Khomyakova G. P. Obsuzhdenie problem administrativnogo protsessa v SSSR // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. 1963. № 1.
29. Chekalina O. V. Administrativno-yurisdiktsionnyi protsess: Diss. ... kand. yurid. nauk. M., 2003. – 205 s.
30. Shergin A. P. Administrativnaya yurisdiksiya. M., 1979. – 144 s.

*Материал поступил в редакцию 03 июля 2013 г.*