



РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ ПРАВОСУДИЯ

А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов

АДМИНИСТРАТИВНО- ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО РОССИИ

УЧЕБНИК ДЛЯ БАКАЛАВРИАТА И МАГИСТРАТУРЫ

*Рекомендовано Учебно-методическим отделом высшего образования
в качестве учебника для студентов высших учебных заведений,
обучающихся по юридическим направлениям и специальностям*

**Книга доступна в электронной библиотечной системе
biblio-online.ru**

Москва ■ Юрайт ■ 2017

Авторы:

Зеленцов Александр Борисович — профессор, доктор юридических наук, профессор кафедры административного и финансового права юридического факультета Российского университета дружбы народов, заслуженный юрист РФ, член Научно-консультативного Совета при Верховном Суде РФ, академик и вице-президент Евразийской академии административных наук;

Кононов Павел Иванович — доктор юридических наук, профессор, академик Евразийской академии административных наук, судья Второго арбитражного апелляционного суда;

Стахов Александр Иванович — доктор юридических наук, профессор, заведующий отделом административно-правовых исследований, профессор кафедры административного права Российского государственного университета правосудия.

Рецензенты:

Старилов Ю. Н. — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и муниципального права Воронежского государственного университета, заслуженный деятель науки РФ;

Дугенец А. С. — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ.

Зеленцов, А. Б.

348 Административно-процессуальное право России : учебник для бакалавриата и магистратуры / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов. — М. : Издательство Юрайт, 2017. — 341 с. — Серия : Бакалавр и магистр. Академический курс.

ISBN 978-5-534-03339-7

В учебнике рассматриваются основные научные подходы к пониманию административного права и административного процесса, сформировавшиеся в России и за рубежом. С позиции предложенного авторами интегративного подхода обосновывается выделение отечественного административно-процессуального права в качестве самостоятельной отрасли российской системы права.

В соответствующих разделах учебника на основе анализа новейшего административно-процессуального законодательства, сформировавшегося на основании и в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации, раскрываются особенности природы, структуры, содержания исполнительного административно-процессуального права и судебного административно-процессуального права как двух составных взаимосвязанных частей административно-процессуального права России.

Соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования, учитывает последние изменения действующего законодательства Российской Федерации.

Для студентов высших учебных заведений юридического профиля (академический бакалавриат, магистратура, специалист), может быть полезен аспирантам и научным работникам, занимающимся исследованием проблем современного административно-процессуального права и административного процесса, специалистам коммерческих и некоммерческих организаций, государственным служащим органов исполнительной власти, муниципальным служащим органов местного самоуправления, судьям.

УДК 342(075.8)

ББК 67.401я73



Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав. Правовую поддержку издательства обеспечивает юридическая компания «Дельфи».

© Зеленцов А. Б., Кононов П. И.,
Стахов А. И., 2015

© ООО «Издательство Юрайт», 2017

ISBN 978-5-534-03339-7

Оглавление

Предисловие	6
Принятые сокращения.....	9

Раздел I АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО КАК САМОСТОЯТЕЛЬНАЯ ОТРАСЛЬ РОССИЙСКОГО ПРАВА

Глава 1. Административный процесс и административно- процессуальное право в России и за рубежом	13
1.1. Понятие, признаки и структура административного процесса в России	13
1.2. Административный процесс и административно-процессуальное право за рубежом	28
1.3. Предмет, метод, система административно-процессуального права России.....	36
1.4. Место и роль административно-процессуального права в системе права Российской Федерации.....	44
1.5. Источники административно-процессуального права России	48
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>59</i>
Глава 2. Административно-процессуальные нормы и отношения в Российской Федерации	62
2.1. Понятие, особенности и классификация административно- процессуальных норм.....	62
2.2. Понятие, структура и виды административно-процессуальных отношений.....	71
2.3. Участники административно-процессуальных отношений	77
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>86</i>

Раздел II ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ АДМИНИСТРАТИВНО- ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО

Глава 3. Понятие, основные черты, принципы и система исполнительного административно-процессуального права	89
3.1. Понятие и основные черты исполнительного административно- процессуального права	89
3.2. Принципы исполнительного административно-процессуального права	95
3.3. Система исполнительного административно-процессуального права.....	100
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>104</i>

Глава 4. Исполнительное административно-регулятивное процессуальное право.....	105
4.1. Понятие и основные черты исполнительного административно-регулятивного процессуального права	105
4.2. Система исполнительного административно-регулятивного процессуального права	114
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>121</i>
Глава 5. Исполнительное административно-охранительное процессуальное право.....	123
5.1. Понятие, основные черты и система исполнительного административно-охранительного процессуального права	123
5.2. Административное санкционирующее процессуальное право	126
5.3. Административное принудительно-ограничительное процессуальное право	137
5.4. Административное юстиционное процессуальное право.....	152
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>168</i>
Глава 6. Административное производство по делам об административных правонарушениях	170
6.1. Понятие, сущность, основные виды и особенности содержания административного производства по делам об административных правонарушениях	171
6.2. Участники административного производства по делам об административных правонарушениях	192
6.3. Доказывание и доказательства в административном производстве по делам об административных правонарушениях.....	196
6.4. Стадии административного производства по делам об административных правонарушениях	202
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>220</i>

Раздел III СУДЕБНОЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО

Глава 7. Понятие и содержание судебного административно-процессуального права	225
7.1. Юридическая природа, предмет и метод судебного административно-процессуального права.....	225
7.2. Принципы судебного административно-процессуального права	233
7.3. Место судебного административно-процессуального права в российской правовой системе.....	239
<i>Вопросы и задания.....</i>	<i>241</i>
Глава 8. Субъекты судебных административно-процессуальных отношений	242
8.1. Специфика, структура и предпосылки возникновения судебных административно-процессуальных отношений.....	242
8.2. Стороны судебных административно-процессуальных отношений	247

8.3. Заинтересованные лица и лица, имеющие государственный (общественный) интерес в судебных административно-процессуальных отношениях	251
8.4. Иные участники в судебных административно-процессуальных отношениях.....	253
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	255

Глава 9. Структура административного судопроизводства

в суде общей юрисдикции	257
9.1. Стадии административного судопроизводства.....	257
9.2. Административный иск	260
9.3. Возбуждение административного судопроизводства и подготовка дела к судебному разбирательству	265
9.4. Разбирательство административных дел в суде первой инстанции.....	268
9.5. Отдельные виды административного судопроизводства, осуществляемые судом общей юрисдикции	277
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	281

Глава 10. Особенности административного судопроизводства

в суде общей юрисдикции по отдельным категориям дел	282
10.1. Административное судопроизводство по делам о защите нарушенных или оспариваемых прав граждан и организаций	283
10.2. Административное судопроизводство по делам об обязательном судебном контроле.....	297
10.3. Упрощенное административное судопроизводство.....	312
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	315

Глава 11. Административное судопроизводство

в арбитражных судах	317
11.1. Общая характеристика административного судопроизводства в арбитражных судах	317
11.2. Административное судопроизводство по делам об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) административно-публичных органов	321
11.3. Административное судопроизводство по делам о привлечении к административной ответственности.....	327
11.4. Административное судопроизводство по делам об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности.....	334
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	338

Литература	340
-------------------------	------------

Предисловие

В предлагаемом вниманию читателей учебнике авторы проводят комплексную оценку научного понимания административного процесса в России и за рубежом, обосновывают и развивают интегративный подход к пониманию современного административного процесса в Российской Федерации, выделяя в качестве составных частей данного юридического процесса исполнительный административный процесс и судебный административный процесс.

Следуя интегративному пониманию административного процесса, в учебнике раскрывается комплексный характер предмета, метода и источников административно-процессуального права, вводится система специальных понятий и категорий, которые существенно углубляют сложившуюся теорию административного процесса, позволяют объективно оценить место и роль административно-процессуального права в современной системе российского права, в том числе в соотношении с административным правом.

В отличие от традиционных изданий, раскрывающих специфику отечественного административного процесса с позиции управленческого подхода, в специальных разделах предлагаемого учебника раскрываются особенности исполнительного административно-процессуального права и судебного административно-процессуального права на основе комплексного анализа системы источников административно-процессуального права России, в том числе Кодекса административного судопроизводства РФ.

Изучая регулятивную и охранительную функции исполнительного административно-процессуального права, читатели имеют возможность, с одной стороны, оценить сформировавшиеся в России институты административно-процессуальной регламентации предоставления публичных благ, возложения публичных обязанностей, публичного поощрения, а также понять специфику основных видов административно-распорядительного производства, осуществляемых органами исполнительной власти и органами местного самоуправления (публичной администрацией). С другой стороны — оценить институты административно-процессуальной регламентации привлечения к административной ответственности и иным видам публично-правовой ответственности, административно-правового разрешения споров, административного санкционирования, административно-правовой защиты, административного наблюдения (контроля и надзора), административного исполнения, административно-казуальной деятельности, а также основные виды административно-охранительного производства, осуществляемые публичной администрацией, в том числе производство по делам об административных правонарушениях.

Познание судебного административно-процессуального права сводится к уяснению специфики судебных административно-процессуальных отношений, структуры и особенностей административного судопроизводства в судах общей юрисдикции и арбитражных судах.

Предлагаемый формат изучения судебного административно-процессуального права позволяет определить место и роль административного судопроизводства в административном процессе во взаимосвязи с административно-процессуальной деятельностью органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, других административно-публичных органов.

Успешно освоенные в комплексе и в установленном объеме исполнительное административно-процессуальное право и судебное административно-процессуальное право позволят в дальнейшем обучающимся в строгом соответствии со ст. 72 и 118 Конституции РФ различать административное и административно-процессуальное законодательство, выделять и соотносить между собой административные, гражданские, уголовные и конституционные дела, квалифицированно применять процедуры административного, гражданского, уголовного и конституционного судопроизводства.

Учитывая специфику структуры и содержания разработанного учебного курса административно-процессуального права России, обучающийся должен прежде изучить теорию государства и права, конституционное право России и административное право России.

В ходе подготовки учебника использовались изданные авторами научные труды, а также учебная литература, в том числе диссертации по проблемам административного права и административного процесса. Анализировались процессуальные федеральные законы и подзаконные нормативные правовые акты, в том числе Кодекс административного судопроизводства РФ (КАС РФ), Кодекс РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ), Арбитражный процессуальный кодекс РФ (АПК РФ), административные регламенты федеральных органов исполнительной власти, другие акты административно-процессуального законодательства, а также материалы правоприменительной практики по административным делам органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, других административно-публичных органов, материалы административного судопроизводства, осуществляемого судами общей юрисдикции и арбитражными судами.

Авторский коллектив выражает надежду, что данный учебник вызовет интерес у преподавателей и студентов высших учебных заведений юридического профиля, а также будет полезен аспирантам и научным работникам, занимающимся исследованием проблем административного процесса в России, специалистам коммерческих и некоммерческих организаций, государственным служащим органов исполнительной власти, муниципальным служащим органов местного самоуправления, судьям.

После изучения материала, изложенного в учебнике, обучающийся должен:

знать

- сложившиеся в России и за рубежом основные научные подходы к пониманию административного процесса; особенности интегративного понимания административного процесса в России;

- специфику природы, структуры и содержания отечественного административного процессуального права, а также его место и роль в современной системе права РФ;
- структуру и соотношение исполнительного административного процесса и исполнительного административно-процессуального права;
- структуру и соотношение судебного административного процесса и судебного административно-процессуального права;
- особенности и обособленные виды административного производства, осуществляемого органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, иными административно-публичными органами;
- особенности и обособленные виды административного судопроизводства, осуществляемые судами общей юрисдикции и арбитражными судами;

уметь

- оперировать специальными понятиями и категориями, раскрывающими природу, структуру и содержание административного процесса и административного процессуального права России;
- анализировать, толковать и правильно применять административно-процессуальные нормы;
- из анализа действующего административно-процессуального законодательства РФ квалифицированно выделять обособленные категории административных и судебно-административных дел, раскрывать особенности соответствующих им видов административного производства и административного судопроизводства;
- правильно оформлять процессуальные документы по делам, разрешаемым в порядке административного производства, а также делам, разрешаемым в порядке административного судопроизводства;
- давать юридические заключения и консультации по применению в досудебном (внесудебном) и судебном порядке актов административно-процессуального законодательства РФ, в том числе КАС РФ, КоАП РФ, АПК РФ, административных регламентов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, других административно-процессуальных нормативных актов;

владеть

- научной и законодательной терминологией, раскрывающей структуру и содержание административного процесса и административно-процессуального права;
- навыками работы с источниками отечественного административно-процессуального права;
- навыками анализа административно-процессуальной деятельности органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, иных административно-публичных органов;
- приемами разрешения административных дел в порядке административного производства;
- навыками анализа административно-процессуальной деятельности судов общей юрисдикции и арбитражных судов;
- приемами разрешения административных дел в порядке административного судопроизводства.

Принятые сокращения

1. Нормативные правовые акты¹

Конституция РФ — Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ)

АПК РФ — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 24.07.2002 № 95-ФЗ

ГПК РФ — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 14.11.2002 № 138-ФЗ

Градостроительный кодекс РФ — Градостроительный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 29.12.2004 № 190-ФЗ

Гражданский кодекс РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая — Федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ; часть вторая — Федеральный закон от 26.01.1996 № 14-ФЗ; часть третья — Федеральный закон от 26.11.2001 № 146-ФЗ; часть четвертая — Федеральный закон от 18.12.2006 № 230-ФЗ

Жилищный кодекс РФ — Жилищный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 29.12.2004 № 188-ФЗ

Земельный кодекс РФ — Земельный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 25.12.2001 № 136-ФЗ

КАС РФ — Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации — Федеральный закон от 08.03.2015 № 21-ФЗ

КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях — Федеральный закон от 30.12.2000 № 195-ФЗ

Налоговый кодекс РФ — Налоговый кодекс Российской Федерации: часть первая — Федеральный закон от 31.07.1998 № 146-ФЗ; часть вторая — Федеральный закон от 05.08.2000 № 117-ФЗ

Закон о защите прав лиц при осуществлении контроля — Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»

¹ При самостоятельном изучении нормативных правовых актов, упоминаемых в учебнике, необходимо учитывать изменения и дополнения, которые были внесены в них с момента вступления в действие. С официальными текстами документов можно ознакомиться на Официальном интернет-портале правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). Кроме того, можно обращаться к таким справочным правовым системам, как «Гарант», «КонсультантПлюс» и др.

Закон о лицензировании — Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»

Закон о таможенном регулировании — Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации»

Закон об исполнительном производстве — Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»

2. Органы власти

МВД России — Министерство внутренних дел Российской Федерации

МИД России — Министерство иностранных дел Российской Федерации

Минкультуры России — Министерство культуры Российской Федерации

Минобрнауки России — Министерство образования и науки Российской Федерации

Минэкономразвития России — Министерство экономического развития Российской Федерации

Минюст России — Министерство юстиции Российской Федерации

Росавиация — Федеральное агентство воздушного транспорта

Роспотребнадзор — Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека

Росреестр — Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии

Росстандарт — Федеральное агентство по техническому регулированию

Ростехнадзор — Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору

ФАС России — Федеральная антимонопольная служба

ФМС России — Федеральная миграционная служба

ФСИН России — Федеральная служба исполнения наказаний

ФССП России — Федеральная служба судебных приставов

ФТС России — Федеральная таможенная служба

3. Прочие сокращения

абз. — абзац(-ы)

ГИБДД — Государственная инспекция безопасности дорожного движения

гл. — глава(-ы)

НПА — нормативный(-ые) правовой(-ые) акт(-ы)

ОВД — органы внутренних дел

орган ЗАГС — орган записи актов гражданского состояния

п. — пункт(-ы)

подп. — подпункт(-ы)

подразд. — подраздел(-ы)

разд. — раздел(-ы)

РФ — Российская Федерация

СМИ — средства массовой информации

ст. — статья(-и)

ч. — часть(-и)

Раздел I
АДМИНИСТРАТИВНО-
ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО
КАК САМОСТОЯТЕЛЬНАЯ ОТРАСЛЬ
РОССИЙСКОГО ПРАВА



Глава 1

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

После изучения материала данной главы обучающийся должен:

знать

- сформировавшиеся научные подходы к пониманию административного процесса и административно-процессуального права в России и за рубежом;
- определение административно-процессуального права как самостоятельной отрасли права РФ;
- особенности предмета, метода, структуры, источников административно-процессуального права России;
- структуру исполнительного административно-процессуального права в России;
- структуру судебного административно-процессуального права в России;

уметь

- оперировать и соотносить между собой такие специальные категории, как «административный процесс и административно-процессуальное право», «административное производство и административная процедура», «административно-процессуальное законодательство и источники административно-процессуального права», «предмет и метод административно-процессуального права», «исполнительное административно-процессуальное право и судебное административно-процессуальное право», «подотрасль и институт административно-процессуального права»;
- соотносить административно-процессуальное право с другими отраслями права РФ;

владеть

- навыками работы с учебной и научной литературой, посвященной исследованию проблем административного процесса и административно-процессуального права в России и за рубежом;
 - навыками анализа общественных отношений, составляющих предмет отечественного административно-процессуального права;
 - навыками работы с законами, подзаконными нормативными правовыми актами, судебными актами, которые можно отнести к источникам административно-процессуального права.
-

1.1. Понятие, признаки и структура административного процесса в России

В современной российской административно-правовой науке существуют три классических концептуальных подхода к пониманию сущности административного процесса.

1. Административный процесс — деятельность органов публичного управления по разрешению подведомственных им всех категорий индивидуальных юридических дел, как связанных, так и не связанных с разрешением споров и конфликтов (широкое понимание административного процесса)¹.

2. Административный процесс — деятельность органов публичного управления, а также судей по разрешению подведомственных им индивидуальных юридических дел, возникающих из административно-правовых споров и административных правонарушений (узкое понимание административного процесса)².

3. Административный процесс — деятельность только судов (судей) по рассмотрению дел, возникающих из материальных административных правоотношений, т.е. административный процесс сводится только к административному судопроизводству (юстиционное понимание административного процесса)³.

В последнее время в литературе по административному праву предложен *четвертый*, так называемый интегративный подход к пониманию административного процесса, сущность которого сводится к тому, что понятием «административный процесс» охватывается не только деятельность органов публичной администрации по разрешению подведомственных им административных дел (административно-процедурный и административно-юрисдикционный процессы), но и деятельность судов по рассмотрению в рамках административного судопроизводства судебных дел, возникающих из административных правоотношений (судебный административный процесс)⁴.

Все существующие в науке административного права спорные вопросы о сущности административного процесса и его роли в механизме правового регулирования могут быть разрешены, с нашей точки зрения, лишь при *определении места этого вида процесса в системе юридических процессов*. В этой связи представляется необходимым разобраться вначале с общим понятием юридического процесса и критериями разграничения его на виды.

В юридической литературе сложились *два основных научных подхода* к пониманию юридического процесса. *Первый* из них может быть охарактеризован как широкий. Сторонники широкого понимания юридического процесса, в частности В. М. Горшенев и его последователи, понимают под

¹ См., например: *Корнев А. П.* Административное право России. Ч. 1. М., 2000. С. 239 ; *Козлов Ю. М.* Административное право : учебник. М. : Юристъ, 2005. С. 438 ; *Сорокин В. Д.* Административно-процессуальное право : учебник для юридических высших учебных заведений. СПб. : Юридический центр Пресс, 2004. С. 203.

² См., например: *Масленников М. Я.* Административный процесс: теория и практика. М., 2008. С. 293.

³ См., например: *Россинский Б. В., Стариков Ю. Н.* Административное право : учебник для вузов. М. : Норма, 2009. С. 694.

⁴ См., например: *Зеленцов А. Б., Кононов П. И., Стахов А. И.* Административный процесс и административно-процессуальное право России: концептуальные проблемы современного развития // Административное право и процесс. 2013. № 12. С. 12 ; *Салищева Н. Г., Дубровский Д. С., Женетль С. З., Штатаина М. А.* Административный процесс : учебник для бакалавриата и магистратуры. М. : Юрайт, 2014. С. 17–22.

юридическим процессом абсолютно все правовые формы деятельности государственных органов и должностных лиц, а также других субъектов права по разрешению определенных юридических дел¹. В. М. Горшенев и его единомышленники рассматривают юридический процесс как властно-организующую деятельность компетентных органов и должностных лиц по применению правовых норм для разрешения всех категорий юридических дел, а не только споров или дел о правонарушениях.

Представители *второго подхода*, в частности В. Н. Протасов, Е. Г. Лукьянова, наоборот сводят юридический процесс только к юрисдикционной деятельности компетентных органов, т.е. к деятельности по разрешению споров и привлечению правонарушителей к ответственности. По мнению В. Н. Протасова, юридический процесс представляет собой процессуальную процедуру, в рамках которой происходит реализация охранительного правоотношения. Реализация же регулятивного правоотношения, с точки зрения В. Н. Протасова, осуществляется не в форме юридического процесса, а в форме так называемой материальной процедуры. При этом автор не формулирует четкого понятия юридической процедуры, а лишь констатирует ее признаки². Е. Г. Лукьянова рассматривает юридический процесс как особую форму государственной деятельности, направленную на разрешение и устранение аномальных, конфликтных проявлений материальных правоотношений³.

Представляется, что разрешение существующих в науке противоречий по вопросу о понятии юридического процесса возможно путем нахождения такого подхода к рассматриваемой проблеме, который был бы основан на общепризнанных правовых конструкциях, выработанных общей теорией права. Попытаемся рассмотреть *юридический процесс как общеправовое явление, определить его место и роль в механизме правового регулирования*. Слово «процесс» толкуется в словаре русского языка как «ход, развитие какого-нибудь явления, последовательная закономерная смена состояний в развитии чего-нибудь⁴. Следовательно, *юридический процесс* должен рассматриваться как последовательная смена каких-либо правовых явлений, состояний, возникающих в жизни общества и вызываемых юридически значимыми действиями, совершаемыми носителями публичной власти, физическими лицами и организациями. Движение же, смена юридических явлений в жизни общества происходит в результате действия механизма правового регулирования общественных отношений. Как известно, в общей теории права выделяют *три основные стадии правового регулирования*, а именно стадию нормативной регламентации поведения людей, т.е. установления норм права, стадию возникновения на основе норм права

¹ См., например: Юридическая процессуальная форма. Теория и практика / под общ. ред. П. Е. Недбайло и В. М. Горшенева. М., 1976. С. 7–16 ; Теория юридического процесса. Харьков, 1985. С. 8 ; Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 2004. С. 440–442.

² См.: Протасов В. Н. Основы общеправовой процессуальной теории. М., 1991. С. 29–31.

³ См.: Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права. М. : Норма, 2003. С. 66–67.

⁴ См., например: Ушаков Д. Н. Большой толковый словарь современного русского языка. М., 2007. С. 824.

и при наличии соответствующих юридических фактов правоотношений и, наконец, стадию реализации субъективных юридических прав и обязанностей, возникших у субъектов правоотношений¹. Таким образом, в ходе правового регулирования государством общественных отношений происходит последовательная смена юридических явлений, т.е. движение их от состояния разработки и принятия правовых норм к состоянию упорядоченности на основе этих норм отдельных сторон жизни общества. Это движение, смена юридических состояний является результатом совершения государством и другими субъектами общественных отношений последовательных волевых действий, направленных на достижение определенных правовых результатов для себя и на упорядочение жизни общества в целом.

В связи с этим представляется, что **юридический процесс** в наиболее *широком его понимании* может быть определен как деятельность (совокупность действий) государства, других субъектов юридических отношений по выработке правовых норм и приведению их в действие в целях урегулирования жизни общества, обеспечения правопорядка. Причем необходимо отметить, что эта деятельность обеспечивает как правовое регулирование общественных отношений, так и их охрану.

Исходя из предложенной постановки вопроса, нельзя согласиться с *узкой трактовкой* юридического процесса как деятельности по разрешению споров и рассмотрению дел о правонарушениях. Текущая регулятивная деятельность государственных органов, органов местного самоуправления и иных уполномоченных государством субъектов, направленная на реализацию юридических прав и обязанностей субъектов правоотношений, также представляет собой юридический процесс.

С учетом изложенного **юридический процесс** в *узком, практическом понимании* представляет собой совокупность совершаемых субъектами права в определенной логической последовательности взаимосвязанных между собой юридически значимых действий, направленных в конечном итоге на нормативное урегулирование какого-либо общественного отношения или на разрешение на основе норм материального права конкретного жизненного случая, и совокупность возникающих на основе этих действий и в соответствии с процессуальными нормами правоотношений.

Урегулированный процессуально-правовыми нормами порядок (правовую форму) совершения одного или совокупности действий, составляющих содержание того или иного вида юридического процесса, следует рассматривать как **юридическую процедуру**.

На основе изложенных представлений о сущности юридического процесса попытаемся определить основные характерные черты этого правового явления.

¹ См., например: Общая теория государства и права : академический курс : в 2 т. М., 1998. Т. 2. С. 439 ; *Алексеев С. С.* Общая теория права : учебник. М., 2008. С. 281.

1. Юридический процесс — всегда совокупность, система последовательно совершаемых заинтересованными субъектами права действий, т.е. продолжаемая во времени деятельность. При этом каждое из действий, составляющих в целом юридический процесс, логически взаимосвязано с другими и само по себе может повлечь достижение лишь промежуточного результата. Окончательный же юридически значимый результат может быть достигнут участниками процесса только после совершения в установленном правовыми нормами порядке и в определенной последовательности всех необходимых юридических действий. Например, допрос свидетеля в уголовном процессе позволяет установить определенные обстоятельства по расследуемому уголовному делу, однако он не влечет за собой окончание расследования и принятие юридического решения по делу. Для этого необходимо совершить еще целый ряд процессуальных действий. Совершение лицом отдельного юридически значимого действия не может рассматриваться как процесс. Например, покупка гражданином в магазине какого-либо товара, остановка сотрудником полиции транспортного средства и т.п. Каждое из таких действий может быть совершено независимо от каких-либо других юридических действий и при этом повлечь окончательный, желаемый результат.

2. Совершаемые в ходе юридического процесса определенные действия служат юридическими фактами для возникновения между участниками процесса на основе соответствующих процессуальных норм процессуальных правоотношений, в рамках которых совершаются новые юридические действия и возникают новые правоотношения. Так продолжается до достижения окончательного требуемого результата.

3. Перечень и порядок совершения юридически значимых действий в рамках юридического процесса определяются процессуальными нормами права. Общественные процессы, не регулируемые правовыми нормами, не могут рассматриваться как юридические. Например, не является юридическим процессом совершение не урегулированных нормами права материально-технических действий, направленных на обеспечение нормальной деятельности государственных органов и учреждений.

4. Процессуальные нормы права, как уже было отмечено выше, определяют юридическую процедуру, в соответствии с которой в рамках юридического процесса совершаются юридически значимые действия как каждое в отдельности, так и в целом, в совокупности. Таким образом, юридическая процедура — необходимый атрибут юридического процесса, поскольку она определяет правовую форму его осуществления. Однако это вовсе не значит, что юридическая процедура не может существовать вне рамок какого-либо юридического процесса. Юридические процедуры устанавливают также правовые формы совершения отдельных юридических действий, которые производятся вне юридического процесса. Например, нормы Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» устанавливают процедуру совершения такого действия, как применение сотрудниками полиции огнестрельного оружия, которое осуществляется вне рамок уголовного или административного процессов. Таким образом, можно выделить два вида юридических процедур: *процессуальные*, определяющие

порядок совершения юридических действий, образующих в совокупности юридический процесс, и *внепроцессуальные*, регулирующие порядок осуществления отдельных юридических действий, каждое из которых имеет самостоятельное значение и совершается вне рамок какого-либо юридического процесса.

5. Юридический процесс как активная деятельность субъектов права состоит из стадий (этапов), на каждой из которых участниками процесса совершаются в соответствии с установленной процедурой определенные юридические действия, направленные на достижение промежуточного юридического результата, на основе которого происходит переход к следующей стадии и в конечном итоге окончательное разрешение юридического дела. Так, в уголовном процессе можно выделить такие крупные стадии, как стадию возбуждения и предварительного расследования (дознания) уголовного дела, стадию судебного рассмотрения дела, стадию обжалования и опротестования приговора суда, стадию исполнения судебного приговора.

6. Конечной целью и результатом юридического процесса является нормативное урегулирование типового общественного отношения либо разрешение на основе соответствующих материальных норм права конкретных юридических дел, связанных с реализацией субъектами правоотношений принадлежащих им прав и возложенных на них обязанностей. Например, конечными результатами различных юридических процессов могут являться введение в действие закона, заключение трудового или гражданско-правового договора, назначение гражданину пенсии, отбывание наказания гражданином, совершившим преступление, и т.п.

В зависимости от стадии правового регулирования, задач и целей деятельности субъектов на каждой из стадий юридический процесс в широком смысле распадается на *три* относительно самостоятельных *процесса: правотворческий, правореализующий и правоприменительный*.

Правотворческий процесс осуществляется на стадии разработки, принятия и введения в действие нормативных правовых актов (далее — НПА) и представляет собой деятельность компетентных государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц по подготовке, принятию (изданию), опубликованию и введению в действие законов и подзаконных НПА. Разновидностями правотворческого процесса являются законодательный процесс, нормотворческие процессы, осуществляемые Президентом РФ, главами субъектов РФ, органами исполнительной власти и органами местного самоуправления.

Правореализующий и правоприменительный процессы осуществляются как на стадии возникновения правоотношений в реальной жизни общества, так и на стадии реализации заинтересованными субъектами этих правоотношений принадлежащих им субъективных юридических прав и обязанностей. Правореализующий и правоприменительный процессы тесно взаимосвязаны между собой. Они дополняют друг друга, а во многих случаях плавно переходят один в другой. Это связано с тем, что оба этих процесса направлены на достижение одной цели — обеспечение урегулирования на основе соответствующих норм права конкретных жизненных ситуаций

и в конечном итоге правопорядка в обществе. Различия между указанными видами юридических процессов сводятся к следующему.

Правореализующий процесс — деятельность физических лиц и организаций по реализации принадлежащих им на основе правовых норм субъективных юридических прав и обязанностей, направленная на удовлетворение их собственных законных интересов, обеспечение их самоорганизации и нормального режима функционирования (существования). Правореализующий процесс осуществляется субъектами права самостоятельно, как правило по их собственной инициативе, без властно-организующего вмешательства других субъектов и прежде всего носителей публично-властных полномочий. К видам правореализующего процесса представляется возможным отнести, в частности, следующие процессы.

1. Учредительный процесс, т.е. деятельность заинтересованных субъектов по формированию (учреждению) различных коммерческих и некоммерческих организаций, необходимых им для реализации своих законных интересов.

2. Избирательный процесс в части самостоятельной деятельности населения по выдвижению кандидатов, проведению предвыборной агитации и т.п.

3. Договорный процесс, т.е. деятельность физических и юридических лиц по заключению различных гражданско-правовых и трудовых договоров, совершению иных сделок.

Перечисленные виды деятельности физических лиц и организаций в полной мере соответствуют отмеченным нами выше признакам юридического процесса. В частности, все они представляют собой совокупность логически последовательных действий, совершаемых субъектами в порядке, определенном соответствующими процессуальными нормами. Покажем это на примерах. Нормы Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» четко регламентируют порядок выдвижения кандидатов в депутаты в органы государственной власти и органы местного самоуправления, правила процессуального оформления такого выдвижения, порядок сбора и процессуального оформления подписей в поддержку выдвинутых кандидатов. Нормы гл. 28 Гражданского кодекса РФ регламентируют общий порядок последовательно совершаемых субъектами гражданских правоотношений действий по заключению между ними договора. Наиболее ярким подтверждением существования договорного юридического процесса является заключение договора на торгах, состоящее из целого ряда последовательно совершаемых участниками торгов юридически значимых действий, завершающихся подписанием сторонами соответствующего договора.

Таким образом, правореализующий процесс представляет собой не властно-организующую деятельность компетентных органов публичной власти и их должностных лиц, а самостоятельную деятельность невластных субъектов права (физических лиц и организаций) по реализации своих прав и обязанностей, возникающих у них при вступлении в различные правоотношения. Разумеется, такая деятельность должна осуществ-

вляться в рамках соответствующих правовых процедур, предусмотренных нормами права.

Правоприменительный процесс — властно-организующая деятельность компетентных государственных органов, органов местного самоуправления, публичных учреждений и должностных лиц по разрешению на основе соответствующих норм права индивидуальных юридических дел, возникающих по поводу реализации физическими лицами и организациями принадлежащих им прав и возложенных на них обязанностей, а также в связи с применением к ним мер публичного принуждения, в том числе привлечением их к юридической ответственности.

Осуществление правоприменительного процесса, как нам представляется, в отличие от правореализующего, обеспечивается компетентными органами и должностными лицами публичной власти, иными уполномоченными государством субъектами путем совершения властно-организующих действий и применения мер принуждения в целях правового урегулирования и правовой охраны соответствующих общественных отношений. В правоприменительном процессе определяющая, решающая роль принадлежит специально уполномоченным органам и должностным лицам при допущении определенной степени самостоятельности других участников процесса.

Правоприменительный процесс возбуждается лишь тогда, когда появляется необходимость во властном применении в предусмотренном процессуальными нормами порядке норм той или иной материальной отрасли права для разрешения возникшего в реальной жизни на основе указанных норм вопроса об установлении, подтверждении или защите субъективных прав, установлении и исполнении обязанностей индивидуально определенных физических лиц и организаций либо о применении к ним мер публичного принуждения, в том числе мер юридической ответственности. Такие вопросы, разрешаемые в рамках правоприменительного процесса, и следует, с нашей точки зрения, именовать **индивидуальными юридическими делами**.

Итак, в ходе реализации права компетентные государственные органы, учреждения, органы местного самоуправления и должностные лица в необходимых случаях осуществляют применение содержащихся в нормах права предписаний в отношении физических лиц и организаций. В зависимости от решаемых в ходе правоприменения задач, выполняемых при этом правом функций (регулятивной или охранительной) в общей теории права выделяют *две формы правоприменительной деятельности: оперативно-исполнительную и правоохранительную*¹.

Оперативно-исполнительная деятельность осуществляется органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными уполномоченными государством субъектами и заключается в организации, обеспечении исполнения предписаний, содержащихся в нормах различ-

¹ См., например: Юсупов В. А. Правоприменительная деятельность органов управления. М., 1979. С. 12–16; Общая теория государства и права: академический курс: в 2 т. М., 1998. Т. 2. С. 316.

ных отраслей права, всеми участниками соответствующих правоотношений. Эта деятельность позволяет субъектам правоотношений реализовать предоставленные им субъективные юридические права и исполнить возложенные на них юридические обязанности. Примерами осуществления оперативно-исполнительной деятельности являются, в частности, государственная регистрация юридических лиц, актов гражданского состояния, назначение и выплата пенсий, призыв граждан на военную службу.

Правоохранительная деятельность осуществляется органами государственной власти и органами местного самоуправления и состоит в принятии государственно-властных мер, направленных на пресечение и раскрытие преступлений и иных правонарушений, охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, охрану и защиту прав и законных интересов физических и юридических лиц. Примерами осуществления правоохранительной деятельности являются, в частности, привлечение граждан к уголовной и административной ответственности, рассмотрение судами споров и жалоб граждан на нарушения их прав и свобод, деятельность по охране окружающей среды и т.п.

В рамках осуществления указанных видов правоприменительной деятельности органами публичной власти и публичными должностными лицами разрешаются индивидуальные юридические дела оперативно-исполнительного или правоохранительного характера. Иными словами, осуществляются *два вида правоприменительного процесса: оперативно-исполнительный и правоохранительный.*

В то же время указанные два вида процесса могут иметь как внутреннюю, так и внешнюю направленность, т.е. осуществляться как внутри самих правоприменительных органов, так и этими органами в отношении других субъектов права. Следовательно, *в зависимости от направленности правоприменительного процесса и пределов его осуществления,* можно выделить *два вида этого процесса: внутренний и внешний.*

Внутренний правоприменительный процесс заключается в применении компетентными публичными органами и должностными лицами в рамках разрешения внутренних индивидуальных юридических дел норм материального права в отношении подчиненных им организационно (по службе) физических лиц и (или) организаций. Примерами внутреннего оперативно-исполнительного процесса могут служить процессы разрешения индивидуальных юридических дел о приеме граждан на государственную службу в государственные органы, о переводе государственных служащих с одной должности на другую, об увольнении их с государственной службы. К внутренним правоохранительным процессам можно, в частности, отнести процессы разрешения индивидуальных юридических дел о привлечении государственных служащих к дисциплинарной и материальной ответственности, о приостановлении действия и отмены внутренних правовых актов.

Внешний правоприменительный процесс заключается в применении компетентными публичными органами и должностными лицами, иными уполномоченными государством субъектами в рамках разрешения внешних индивидуальных юридических дел норм материального права в отношении не подчиненных им организационно (по службе) физических лиц и (или)

организаций. Внешние правоприменительные процессы осуществляются компетентным публичным органом или представляющим его должностным лицом в целях разрешения подведомственных ему индивидуальных юридических дел. В качестве примеров внешнего оперативно-исполнительного процесса можно привести процессы разрешения индивидуальных юридических дел о выдаче лицензий и иных специальных разрешений, о государственной регистрации прав и объектов, о предоставлении земельных участков, о назначении пенсий и т.п. К внешним правоохранительным процессам относятся, в частности, процессы рассмотрения судами гражданских и уголовных дел, дел о привлечении физических и юридических лиц к административной ответственности, дел об оспаривании правовых актов государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц.

Внутренний и внешний правоприменительный процессы могут быть разграничены не только в зависимости от направленности и пределов их осуществления, но и в зависимости от субъектов, осуществляющих эти виды процессов. Так внутренний правоприменительный процесс осуществляется внутри органов государственной власти всех трех ветвей: законодательной, исполнительной и судебной, а также во всех иных государственных органах, не вписывающихся в систему разделения властей (администрация Президента РФ, прокуратура и др.), в государственных учреждениях и в органах местного самоуправления. Во внешнем же правоприменительном процессе как постоянно осуществляемой деятельности по обеспечению применения норм права не участвуют органы законодательной власти и представительные органы местного самоуправления. Таким образом, внешний правоприменительный процесс может осуществляться только органами судебной и исполнительной власти, другими органами публичного управления, а также специально уполномоченными государством непубличными субъектами. При этом суды как органы, предназначенные только для рассмотрения внешних индивидуальных юридических дел, могут осуществлять лишь внешний правоприменительный процесс.

Учитывая специфику задач и правовых форм осуществления судебной деятельности, все названные *субъекты внешнего правоприменительного процесса* могут быть условно подразделены на *две большие группы*:

1) органы публичной администрации, к которым следует отнести органы исполнительной власти и наделяемые административно-публичными полномочиями органы местного самоуправления, а также иные органы, организации и лица, наделенные законом административно-публичными полномочиями, в частности: Центральный банк РФ, Счетная палата РФ, контрольно-счетные палаты субъектов РФ, Пенсионный фонд РФ, Фонд обязательного социального страхования РФ, избирательные комиссии, административные комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, органы по аккредитации и т.п. (далее — иные административно-публичные органы);

2) органы судебной власти (судебные органы), т.е. суды: Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, федеральные суды общей юрисдикции, арбитражные суды, суды субъектов РФ.

В этой связи, исходя из субъектного состава, внешняя правоприменительная деятельность по разрешению индивидуальных юридических дел, осуществляемая органами публичной администрации и иными административно-публичными органами, может быть названа **административным процессом** в собственном смысле данного понятия, а правоприменительная деятельность по разрешению индивидуальных юридических дел, осуществляемая судами (судьями), — **судебным процессом**.

Выделение этих двух видов внешнего правоприменительного процесса обусловливается, по нашему мнению, двумя весьма важными обстоятельствами.

Во-первых, судебные органы в силу выполняемых ими юрисдикционных функций не в состоянии осуществлять оперативную внешнюю исполнительно-распорядительную деятельность, т.е. текущее государственное и муниципальное управление. Такая деятельность может осуществляться лишь органами исполнительной власти и исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления, а также иными специально уполномоченными органами управления, т.е. органами публичной администрации. Управленческая деятельность может быть названа административной деятельностью (от лат. *administration* — управление, руководство). Следовательно, внешняя управленческая деятельность компетентных административно-публичных органов и их должностных лиц по разрешению подведомственных им индивидуальных юридических дел при буквальном понимании представляет собой административный процесс.

Во-вторых, правовые формы (юридические процедуры) осуществления судебной и внешней управленческой деятельности существенно различаются. Это также дает основание для разграничения судебной и административной деятельности, а значит, и для выделения судебного и административного процессов.

Разграничение административного и судебного процессов по указанным основаниям проводилось русскими учеными-административистами еще в начале XX в. Так, например, В. А. Гаген указывал на то, что «спорные административные дела должны рассматриваться судами, а просто административные дела — администрацией». Именно на различии органов и способов рассмотрения дел должно быть построено, по мнению Гагена, разграничение между административной юстицией и администрацией¹.

Таким образом, анализ существующих в науке теоретических подходов к пониманию правоприменительного процесса, а также анализ действующего российского законодательства, регулирующего этот процесс, позволяет, с нашей точки зрения, сделать вывод о том, что основными критериями выделения видов рассматриваемого процесса являются *вид органа, разрешающего индивидуальное юридическое дело, и соответствующие особенности правовой процедуры его разрешения*. Именно эти критерии являются решающими в *разграничении правоприменительного процесса на два вида: судебный и административный*.

Содержание разрешаемого в ходе правоприменительного процесса юридического дела, по нашему мнению, не может выступать в качестве такого

¹ См.: Гаген В. А. Административная юстиция. Ростов н/Д, 1916. С. 6.