Вопрос об административном процессе и [административном процессуальном праве](http://www.grandars.ru/college/pravovedenie/a-processualnoe-pravo.html) является едва ли не самым актуальным и одновременно спорным и противоречивым в современном российском административном праве. Очевидно, именно поэтому он остается нерешенным как в теории административного процессуального права, так и в административном процессуальном законодательстве. **Широкое понимание** административного процесса — это порядок осуществления**всего государственного управления**; процедуры функционирования исполнительной власти, ее органов и должностных лиц. Широта, многоаспектный и разноуровневый характер правоприменительной деятельности органов публичного управления, а также большое число и разнообразие рассматриваемых органами государственного управления и их должностными лицами «индивидуально-конкретных дел» предопределили широкое понимание административного процесса.

Административный процесс в широком смысле определяется учеными как урегулированная правовыми нормами система последовательно совершаемых действий в целях обеспечения определенного порядка деятельности органа (должностного лица) исполнительной власти по применению административно- правовых норм. Например, в этом смысле административным процессом будет являться административная процедура, содержащаяся в каждом действующем ныне административном регламенте по исполнению государственной функции или предоставлению государственной услуги. Вместе с тем официально (т. е. в нормативных правовых актах) порядок осуществления должностными лицами действий по выполнению государственной функции или предоставлению государственной услуги называется**административной процедурой.** Именно такая административная процедура обеспечивает надлежащий порядок функционирования органов исполнительной власти или их должностных лиц. Причем в зависимости от характера осуществляемых государственных функций процедурная деятельность может быть как регулятивной, контрольно-надзорной, так и административно-принуждающей, направленной на решение задач административной юрисдикции и административного принуждения.

Рассматривая административно-надзорную деятельность с точки зрения особого вида государственно-управленческой деятельности, следует сказать, что ее нормативное правовое регулирование имеет многоуровневую структуру.

Базовые принципы государственно-управленческой деятельности заложены в нормативных правовых актах, имеющих высшую юридическую силу. Это Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы и федеральные законы. Важную основу административно-надзорной деятельности составляют и подзаконные нормативные правовые акты, к числу которых от- носятся Указы Президента РФ и Постановления Правительства РФ, устанавливающие статус контрольно- надзорных органов и порядок осуществления ими государственных функций и полномочий. Нельзя не отметить и такие нормативные источники административно- надзорной деятельности как международные правовые акты, действующие на территории Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации, устанавливающие различные виды административного надзора на территории субъекта Российской Федерации, а также нормативные правовые акты государственных органов исполнительной власти и должностных лиц субъектов Российской Федерации, регламентирующих порядок дея- тельности контрольно-надзорных органов с соответствующем субъекте Российской Федерации. Кроме того, устанавливаемые органами и должностными лицами местного самоуправления соответствующие нормы и правила, могут быть предметом административного надзора, как федеральных органов исполнительной власти, так органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Вышеперечисленные нормативные правовые акты могут рассматриваться в качестве правовых источников административно-процессуальной деятельности, то есть представляют «совокупность нормативных установлений, регламентирующих процедуры осуществления ис- полнительно-распорядительной деятельности, охраны и обеспечения установленного правопорядка, а также за- щиты публичных прав и интересов в сфере функционирования исполнительной власти» 1 . Среди правовых источников административно- надзорной деятельности особое место занимают административные регламенты осуществления государственных функций, применительно к нашему исследованию, это административные регламенты исполнения функций контроля и надзора. Административные регламенты – новое явление в правовой жизни России, начало которому было положено постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. №659 «О порядке разработки и утверждения админисративных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» 2 . Данный акт создал основу для разработки ведомственных административных регламентов, регулирующих порядок исполнения конкретных государственных функций, возложенных на соответствующие органы. Активная работа в этом направлении началась с конца 2006 г., и уже к середине 2007 г. было утверждено 69 ад- министративных регламентов, определяющих процедуры осуществления таких функций, как регистрация прав на 1 Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Стари- лова. Воронеж: ВГУ, 2007. С.617 2 СЗ РФ. 2005. №47. Ст.4933; СЗ РФ. 2007. №50. Ст.6285; СЗ РФ. 2008. №18. Ст.2063 Мартынов А.В. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕГЛАМЕНТЫ 9 недвижимое имущество и сделок с ним, лицензирование отдельных видов деятельности, проведение экспертиз, осуществление проверок деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований законодательства в различных сферах и отраслях государственного управления, осуществление контроля за соблюдением стандартов социального обслужи- вания, и некоторых других. В настоящее время (на сентябрь 2009 г.) насчитывается более 400 административных регламентов, которые составляют значительный самостоятельный массив ведомственного нормотворчества. деления3 . В научной литературе, посвященной административному праву, под административным регламентом понимается нормативный правовой акт, устанавливающий административную процедуру (административные процедуры), то есть действия или совокупность действий (решений) исполнительного ор- гана государственной власти, его структурных подразделений и должностных лиц, производимых с определенной целью при осуществлении их полно- мочий4 . Административный регламент является нормативным правовым актом, устанавливающим административные процедуры, но понятие «регламент» в сфере государственного администрирования в отличие от термина «административных процедур» имеет легальную дефиницию5 . Административный регламент может рассматриваться в качестве правовой формы административно-публичной деятельности наряду с такими административно-правовыми актами как указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, приказами, правилами, инструкциями и другими нормативными правовыми актами6 . Главной же особенностью административного регламента является то, что посредством его нормативно закрепляется форма административно-процессуальных действий, под которой понимается «внешнее, объективное и обязательное выражение содержания административного процесса, не допускающее вариантов действий субъектов правоприменения» 7 . Как подчеркивается Ю.А. Тихомировым, «с общими процедурами следует связывать административные регламенты применительно к функциям управления и должност- ные регламенты всех работников, составляемых по 3 Больший юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских, М., 2002. С. 520 4 См.: Филатова А.В. Регламенты и процедуры в сфере реа- лизации государственного контроля (надзора). Саратов: Науч- ная книга, 2009. С.116 5 Завьялова И.С. Правовые основы реализации форм госу- дарственного управления в Российской Федерации: теория, практика и способы решения актуальных проблем // Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. Воронеж, 2007. С.5 6 Административное право России: учебник для студентов вызов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. С.342-343 7 Масленников М.Я. Российский административный процесс: триединство процессуальной нормы, содержания и формы // Административное право и процесс. 2008. №2. С.2-9 единой схеме. Отступления от процедурных правил до- пускать нельзя» 8 . Таким образом, административный регламент – это обязательный для исполнения процедурный порядок административных действий (решений) органа исполни- тельной власти, его структурных подразделений и должностных лиц, направленный на осуществление их полномочий по исполнению государственных функций (или предоставлению государственных услуг). Административный регламент устанавливает сроки и последовательность административных процедур и администра- тивных действий федерального органа исполнительной власти или органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и должностными лица- ми, а также взаимодействие государственных органов исполнительной власти с физическими или юридически- ми лицами, иными органами государственной власти и местного самоуправления, а также учреждениями и организациями при исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги). Административные регламенты разрабатываются федеральными органами исполнительной власти либо ис- полнительными органами государственной власти субъекта РФ (общей компетенции или специальной компетенции), к сфере деятельности которых относится исполнение соответствующей государственной функции (предоставление государственной услуги), на основе федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ, либо законов субъекта Российской Федерации или нормативных правовых актов исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. В юридической литературе выделяются несколько ви- дов административных регламентов. Так, А.В. Филатова считает, что для различных процессов государственно- управленческой деятельности можно установить свои виды административных регламентов: а) административные регламенты государственных функций; б) адми- нистративные регламенты взаимодействия органов исполнительной власти; в) административные регламенты собственно исполнительной власти (внутриорганизаци- онные административные регламенты) .

Что касается административно-надзорной деятельности, то ее осуществление регулируется ад- министративными регламентами исполнения государственной функции по контролю и надзору. В такие регламенты в обязательном порядке должны быть включены: а) общие положения осуществления контрольно- надзорной деятельности; б) требования к порядку осуществления контроль- но-надзорной деятельности; в) административные процедуры по контролю и надзору; г) порядок и формы контроля за осуществлением контрольно-надзорной деятельности; д) порядок обжалования действий (бездействия) должностного лица, а также принимаемого им решения в рамках контрольно-надзорного производс ва.

В практическом отношении административный регламент по реализации административно- надзорной (или контрольной) деятельности содержит алгоритм совершения административных действий, объединенных в установленные процедуры. Так, административно-надзорное производство может включать в себя следующие типичные административные процедуры: а) организация исполнения государственной функции по контролю и надзору в соответствующей сфере деятельности; б) подготовка (планирование) и проведение мероприятий по контролю; в) оформление результатов мероприятий по контролю (подготовка акта по результатам проверки, ознакомление с актом должностного лица или за- конного представителя объекта проверки; г) контроль за исполнением выданных предписаний; д) организация учета документации по контролю и надзору; е) направление в органы государственной власти в соответствии с их компетенцией материалов и за- явлений по признакам правонарушений, преступлений, связанных с нарушением установленных законодательством и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации требований, правил и норм; ж) рассмотрение обращений по вопросам, входящим в компетенцию контрольно-надзорного органа; з) рассмотрение дела об административном правонарушении; и) пересмотр постановлений по делам об административных правонарушениях.

**Узкое понимание** административного процесса заключается в определении его как порядка разрешения **административно-деликтных правовых споров**, применения к физическим или юридическим лицам различных видов административного принуждения, рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях. Узким административным процессом считается регламентированная нормативными правовыми актами административно-процессуальная деятельность, в соответствии с которой субъекты административной юрисдикции используют нормы материального права в целях разрешения административно-правовых споров (конфликтов), применения административного принуждения, в том числе привлечения лица к административной ответственности.

**Основными признаками** административного процесса, которые можно рассматривать**при соединении различных подходов** к пониманию этого вида процессуальной деятельности, являются следующие:

1. административный процесс — это вид юридического процесса, предназначенного для создания**порядка** реализации норм материального административного права, а также норм других отраслей российского права (например, таможенного, налогового, финансового, земельного, градостроительного, экологического), определяющих виды полномочий и функций органов публичной власти и их должностных лиц;

2. административный процесс -**правоприменительная** (процессуальная или процедурная)**деятельность** органов исполнительной власти, их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, а в некоторых случаях и **судебная деятельность** (например, производство по делам об административных правонарушениях или об оспаривании нормативных либо ненормативных правовых актов). Таким образом, административный процесс является формой реализации как исполнительной, так и судебной власти;

3. административный процесс осуществляется широким кругом субъектов административно-процессуальной деятельности, что обусловлено широтой определения самого административного процесса;

4. фактическим содержанием административного процесса является так называемая**внешняя правоприменительная деятельность** административных органов (в том числе исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления) по разрешению в установленном порядке и в пределах их компетенции индивидуальных юридических дел, возникающих на основе различных материальных норм права;

5. административный процесс — это рассмотрение возникшего между участниками административно-правовых отношений**спора об административном праве;**

6. административный процесс — это, с одной стороны,**внесудебный порядок** разрешения индивидуальных административных дел (нссудебныс формы (процедуры) рассмотрения дел), возникающих при реализации функций исполнительной власти и публичного управления на основе различных норм**материального права**, а с другой -**судебный порядок** рассмотрения отдельных видов**административных дел\**

7. административно-процессуальные отношения регулируются нормами многих нормативных правовых актов. В их систему входят: федеральные законы и законы субъектов РФ; нормативные правовые акты, принимаемые федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и исполнительными органами муниципальных образований (например, законы РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», «О милиции», Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг);

8. административный процесс — это**нормотворческая деятельность** исполнительных органов государственной и муниципальной власти;

9. административный процесс — это не только порядок так называемого**позитивного** государственного или муниципального управления, но и процессуальная деятельность по применению мер государственного правового принуждения (например, мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применения административных наказаний к лицам, виновным в совершении административных правонарушений);

10. основными задачами административного процесса являются:**обеспечение законности** осуществления органами публичного управления и их должностными лицами полномочий но реализации функций государственного управления, а также реализации в полном объеме их компетенции; защита прав и свобод человека и гражданина; охрана законных интересов физических и юридических лиц; установление гарантий правильного порядка реализации управленческих действий; определение процедуры применения административного принуждения и проведения контрольно-надзорных мероприятий;

11. [структура](http://www.grandars.ru/college/pravovedenie/struktura-a-processa.html) и виды административного процесса обусловливают, как правило, два основных вида обеспечения законности совершаемых в рамках процессуальной деятельности действий. С одной стороны, нормативные правовые акты, устанавливающие порядок (последовательность) осуществления государственных функций и предоставления государственных услуг, предоставляют возможность обжалования действий (бездействия) уполномоченных должностных лиц, а также принимаемых ими решений в**досудебном порядке.** Такой порядок принято также называть **административным порядком.** Досудебные административные производства чрезвычайно многообразны, это, например, обращения граждан, порядок рассмотрения которых установлен Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»; осуществление управления в соответствии с правилами административных регламентов но исполнению государственных функций и предоставлению государственных услуг. В досудебном (административном) порядке заявление направляется в вышестоящую административную инстанцию, вышестоящему должностному лицу, руководителю государственного органа (начальнику). По результатам рассмотрения обращения должностным лицом соответствующего исполнительного органа государственной власти принимается решение об удовлетворении требований заявителя либо об отказе в удовлетворении обращения (жалобы). С другой стороны, заявители вправе обжаловать действия (бездействие) уполномоченных должностных лиц в**судебном порядке.** В данном случае в соответствии с положениями Закона РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», а также согласно содержащимся в АПК РФ и ГПК РФ процессуальным правилам рассмотрения дел, возникающих из административных и иных публично-правовых отношений, принимаются**судебные решения** (например, о недействительности правового акта). Административно-процессуальной формой разрешения таких споров является**административное судопроизводство;**

12. административные производства, находящиеся в структуре административного процесса, осуществляются на практике с соблюдением**принципов административно-процессуальной деятельности.** Нужно отметить, что главные принципы**юридического процесса** обусловливают появление системы, особенностей и порядка действия [принципов административного процесса](http://www.grandars.ru/college/pravovedenie/pricnipy-a-processa.html). Поэтому можно сделать вывод о том, что каждый вид административного производства базируется как на общеправовых принципах процессуальной деятельности (например, законность, правовая зашита, право на обжалование действий или решений административных органов, гласность), так и на специальных принципах, демонстрирующих особенности административно-процессуальной деятельности и порядка осуществления государственного управления (например, принцип презумпции достоверности сведений о фактических обстоятельствах административного дела (спора), принцип обеспечения публичных интересов, принцип соразмерности).

Получается, что административно-процессуальные нормы могут одновременно регламентировать как деятельность органов публичной администрации (например, органов исполнительной власти и их должностных лиц), так и порядок рассмотрения судами разнообразных административно-правовых споров. Становится очевидным, что административный процесс одинаковым образом применяется и действует в системе как исп в настоящее время основной массив дел об

**19**

административных правонарушениях рассматривается мировыми судьями. К их судебной юрисдикции отнесено более 170 составов административных правонарушений, более 50 из них имеют «альтернативную» юрисдикцию.

исполнительной (административной) власти, так и судебной.

**Административная юрисдикция**— установленная админи­стративным законодательством деятельность судей, органов, должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об ад­министративных правонарушениях, а также правовое рассмот­рение и разрешение управленческих споров уполномоченными органами, должностными лицами, а в необходимых случаях вос­становление нарушенных прав и применение в административ­но-процессуальном порядке юридических санкций к виновным.

Административная юрисдикция — это, по существу, подведом­ственность рассмотрения дел об административных правонару­шениях, а также рассмотрение и разрешение управленческих споров, в необходимых случаях восстановление нарушенного права и применение к виновным юридических санкций уполно­моченными на то органами в порядке, определенном законода­тельством.

Особое значение имеет административная юрисдикция при реализации правоохранительной деятельности, так как без юрисдикционных полномочий, имеющих государственно-властный характер, исполнительные органы и их должностные лица не в состоянии эффективно осуществлять правоохранительные функ­ции, судебная же юрисдикция в реализации правосудия являет­ся основной при осуществлении всех видов судопроизводства.

Оба этих аспекта административного процесса дополняют друг друга. Оба этих аспекта административного процесса дополняют друг друга.

**Они имеют сходные черты: 1)**в основном внесудебный характер разрешения дел; 2)-индивидуальность решения дел; 3) регламентация, как правило, одним нормативно-правовым актом.

Основные черты (признаки) административно-юрисдикционной деятельности.

1. Юрисдикционная деятельность, по существу, в своей ос­нове содержит рассмотрение и разрешение дел об администра­тивных правонарушениях и индивидуальных дел об админист­ративно-правовых спорах в объеме и порядке, определенных административно- процессуальными нормами и административ­ными процедурами.

2. Сторонами административно-правового спора могут быть и органы исполнительной власти.

3. В основе административно-правовых споров, как прави­ло, лежит правовое разрешение уполномоченным органом, дол­жностным лицом индивидуально-конкретных споров, которые по своей природе имеют субъективный характер, т.е. одна из сто­рон пытается восстановить или защитить свое субъективное или так называемое мнимое право или возможно ущемленный ин­терес. В этом случае уполномоченный орган, должностное лицо квалифицируют (дают правовую оценку) правовой спор и при­нимают обязательное для исполнения решение.

4. Правила и порядок рассмотрения и разрешения админис­тративно-правовых, процедурных споров и дел об администра­тивных правонарушениях регламентированы административно-процессуальными нормами.

5. Нормы административного права не только регулируют управленческие отношения, но и создают основу для особых административно-правовых отношений, имеющих на определен­ной стадии отношения равенства сторон, которые потом пере­ходят в стадию неравенства, например заключение админист­ративного договора о контрактной службе.

6. В определенной мере административная юрисдикция как система представляет собой взаимосвязанную и взаимозависи­мую совокупность видов административных производств, обла­дающих некоторой целостностью порядка и последовательнос­ти осуществления стадий производства.

7. Административная юрисдикция (подведомственность) име­ет свои специфические особенности по видам уполномоченных субъектов, ее осуществляющих. В соответствии с действующим законодательством об административных правонарушениях, помимо судов, правом рассматривать дела об административных правонарушениях и налагать административные взыскания наделены 66 органов и должностных лиц, что является чрезмерным. Их число по мере формирования административной юстиции должно быть кардинально сокращено.

Подвергнув анализу вытекающие из ряда норм КоАП юрисдикционные полномочия ряда федеральных органов исполнительной власти, соискатель пришел к выводу о том, что установленная гл. 23 КоАП совокупность лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, отличается излишней пестротой, причем от ведомства к ведомству их перечень, полномочия и состав могут существенно различаться. В положениях, устанавливающих статус тех или иных органов исполнительной власти, вообще может не содержаться норм о том, что они уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях, хотя это полномочие должно возникать в порядке административного правонаделения, т. е. определяться либо Президентом РФ, либо Правительством РФ. Все это свидетельствует о том, что в процессе административной реформы еще не решена проблема административной юрисдикции и созданная ныне система с научной точки зрения далека от совершенства.

Юрисдикционная деятельность, кроме того, осуществляет широкий диапазон правоохранительных функций в различных отраслях права (финансовых, жилищных, земельных, водных, трудовых и др.).

Подведомственность дел об административных нарушениях

|  |  |
| --- | --- |
| |  | | --- | | В производстве по делам об административных нарушениях участвует огромное число различных органов, их представителей, которые наделены властными полномочиями и вправе совершать действия, определяющие движение дел. Такое положение объясняется, во-первых, разнообразием и спецификой многочисленных отраслей исполнительно-распорядительной деятельности и существующих в них отношений, и чтобы квалифицированно заниматься делами об административных нарушениях, нужно обладать специальными знаниями, быть компетентным в данной области. А во-вторых, множественность субъектов властных полномочий создает условия для оперативного и экономного производства, поскольку чаще всего его ведут органы, должностные лица, представители общественности, которые систематически осуществляют контроль за соблюдением соответствующих правил. Для научной организации исследуемой юрисдикционной деятельности имеет большое значение четкое определение того, какой субъект власти какими делами ведает, кто какие дела оформляет, рассматривает, исполняет. Правильное решение вопросов подведомственности — необходимое условие квалифицированного, оперативного разрешения дел об административных деликтах. Подведомственность неразрывно связана с компетенцией. В то же время подведомственность — это определенная, регулируемая правом связь двух сторон правоотношения: той, которая ведает, решает, и той, которая подведомственна, зависима. Ведать делами — значит решать вопросы в отношении определенных индивидуальных и коллективных субъектов права. Для лидирующих субъектов подведомственность — это компонент их компетенции, который связывает их полномочия с определенными объектами властного воздействия, определяет их предметные, территориальные границы. А для другой стороны властного правоотношения подведомственность означает ее правовую зависимость от того, кто ведает делами. Необходимо различать подведомственность организаций как их постоянную, линейную подчиненность и подведомственность дел как обязанность подчиняться по определенным вопросам, делам. Подведомственность дел может быть основана на линейной и функциональной власти (подчиненности). Так, подведомственность дел о дисциплинарных проступках базируется на линейной власти руководителя и соответственно линейной подчиненности работника, студента, военнослужащего, а подведомственность дел об административных нарушениях (как и все административное принуждение) является проявлением функциональной власти (подчиненности). В производстве по делам об административных нарушениях очень часто одни органы (должностные лица) вправе расследовать дела, другие — рассматривать их и принимать постановления, третьи — рассматривать жалобы на постановления. Для административного процесса актуален вопрос о постадийной подведомственности дел (кто дело расследует, кто принимает постановление и т.д.) и даже подведомственности при совершении отдельных действий (кто предоставляет отсрочку исполнения постановления, составляет протокол и т. п.). При определении подведомственности дел о проступках нужно помнить существование разных уровней подведомственности и порядок последовательного их выявления.В гл. 16 КоАП, ст. 290, 297, 449 и др. ТК РФ, в иных актах решается вопрос о видовой подведомственности проступков. Она закрепляется юридическими нормами, в которых сказано, какой вид государственных органов занимается такими делами. Постановления по этим делам выносят, жалобы рассматривают, постановления исполняют органы исполнительной власти, суды (судьи, судебные исполнители), а также арбитражные суды. Видовая подведомственность закрепляется чаще всего однозначно (дела рассматривает ОВД, дела рассматривает судья), иногда — альтернативно (гражданин вправе обжаловать постановление таможенного органа в вышестоящий таможенный орган или в суд, а значит, жалобу вправе рассматривать либо первый, либо второй орган государственной власти). Решив вопрос о видовой, нужно разобраться с территориальной подведомственностью. То есть, нужно выяснить, какой конкретно орган исполнительной власти данного вида, какой суд (судья) должен заниматься делом. Эти правила установлены ст. 297, 358, 370 ТК; ст. 256 КоАП и некоторыми иными нормами. По общему правилу дело расследуется, рассматривается по месту совершения нарушения. Дело о нарушении таможенных правил рассматривается таможенным органом, должностное лицо которого занималось расследованием. А в какой суд может обратиться с жалобой гражданин? По общему правилу — по месту жительства гражданина. Но в ч. 2 ст. 370 ТК так определена территориальная подведомственность: суд по месту нахождения таможенного органа, наложившего взыскание. Следующий уровень подведомственности — должностная. Правила должностной подведомственности определяют, кто в государственном органе должен заниматься делом. В системе ОВД такая подведомственность регламентирована частично ст. 203 КоАП. Право рассматривать дела о нарушении таможенных правил ст. 359 ТК предоставлено начальникам таможенных органов и их заместителям. |   **Стадия**— самостоятельная часть последовательно соверша­емых процессуальных действий или операций, которая в сравне­нии с общими задачами имеет свои особенности, касающиеся сторон этого процесса, их прав и обязанностей, процессуальных сроков, действий и характера оформляемых процессуальных документов.  **Возбуждение дела об административном правонаруше­нии**  имеет специфическое процессуальное оформление прото­колом об административном правонарушении (гл. 28 КоАП). Возбуждение дела по юридическому значению является и про­цессуальным действием, и юридическим фактом возникновения административно-процессуальных отношений. Возбуждение ад­министративного дела может быть как по инициативе уполномо­ченного органа (лица), так и гражданина (например, подача жа­лобы).  **В процессе административного расследования**  реализу­ются такие процессуальные действия, как сбор и фиксация до­казательств, оформление протокола о возбуждении админист­ративного дела, решение вопроса о приостановлении или пре­кращении производства. Определены и меры обеспечения производства по делам, в частности: административное задер­жание; личный досмотр и досмотр вещей; изъятие вещей и до­кументов; отстранение от управления транспортным средством и освидетельствование на состояние опьянения.  **Рассмотрение дела об административном правонаруше­нии**— основная стадия административного производства, в рам­ках которой проявляются черты юрисдикционной административ­но-процессуальной деятельности. По каждому делу законом определены процедура подготов­ки, порядок и сроки его рассмотрения. Дела об административ­ных правонарушениях рассматриваются по подведомственнос­ти, как правило, в присутствии правонарушителя.  **Порядок исполнения постановлений по делам об адми­нистративных правонарушениях**(раздел V КоАП) является важной гарантией соблюдения прав граждан, привлекаемых к административной ответственности. Цель исполнения постанов­лений состоит в практической реализации административного наказания, назначенного правонарушителю. Административное производство — это системное образование, комплекс взаимосвязанных и взаимообусловленных процессуальных действий, которые: во-первых, образуют определенную совокупность процессуальных отношений, отличающихся предметной характеристикой и связанностью с соответствующими материальными правоотношениями; во-вторых, вызывают потребности установления, доказывания, а также обоснования всех обстоятельств, рассматриваемого административного дела; в-третьих, обусловливают необходимость закрепления, официального оформления полученных процессуальных результатов в соответствующих актах и документах. Бахрах предлагает рассматривать три вида административных производств: 1) производства административного правотворчества; 2) правонаделительные (оперативно-распорядительные) производства; 3) административно-юрисдикционные производства. 1. Субъекты административного процесса – это сторона в процессе, занимающая свой законный интерес, свое право, оспариваемое или нарушаемое другой стороной. Одним из субъектов административного процесса является компетентный орган или должностное лицо, которые наделены правом принимать властные акты, составлять правовые документы, определять движение и судьбу дела, повт. органы, налагаемые администрацией взыскания. **Административно-процедурная деятельность**органов исполнительной власти, государственного управления проявля­ется в таких управленческих функциях, как регистрация, лицен­зирование, аккредитация, квотирование и др. **Административно-юрисдикционная деятельность** предпо­лагает наличие спора, в то время как административно-проце­дурная деятельность может проявляться в реализации разреши­тельных, регистрационных, поощрительных, стимулирующих, координационных и иных функций.  Правила и порядок рассмотрения и разрешения административно-правовых, процедурных (в целом управленческих) споров и дел об административных правонарушениях регламентированы административно-процессуальными нормами. Процессуальные нормы устанавливают определенную процедуру рассмотрения и разрешения этой категории дел, порядок принятия по ним решений, предусматривают осуществление права на обжалование и обеспечивают исполнение принятых решений, осуществляют одновременно правоохранительные функции. То есть эти нормы определяют не только саму процедуру и порядок рассмотрения административных дел (осуществление регулятивных функций), но и влияют на существо разрешения самого спора, что позволяет судить об особом правоохранительном характере процессуальных норм.  **Исполнительный орган, должностное лицо вправе совершать действия как по разрешению административно-правового спора, так и правоохранительные действия, которые в полной мере не относятся к деятельности юрисдикционного характера.**  Например, при осуществлении контрольно-надзорных функций имеются процессуальные действия, однако административно-правовой спор отсутствует.  Важную роль в достижении целей, поставленных перед субъектами исполнительной власти, играет контроль за соблюдением правовых норм, т. е. надзор. контроль — атрибут управления, одна из важнейших его функций. Он включает в себя наблюдение за законностью и целесообразностью деятельности, оценку ее с позиций правовых, научных, социально-политических, организационно-технических. Но во многих случаях ради обеспечения свободы граждан, предприятий, организаций, ограждения их от чрезмерной государственной опеки правовыми актами контрольные полномочия субъектов власти ограничивают, представляют им возможность осуществлять только надзор. Административный надзор осуществляется специальными ведомствами, ведомственными службами, органами, для которых такая функция является важнейшей или даже главной (1). Его субъекты наделены функциональной властью, широкими неведомственными полномочиями, их деятельность — разновидность межотраслевого управления (2). Его субъектами могут быть как государственные, так и общественные, религиозные и иные негосударственные организации, а также граждане (3). Административный надзор, как правило, состоит в обеспечении исполнения общеобязательных норм, установленных как законами, так и подзаконными актами, многие из которых к тому же относятся к технико-юридическим (4). Осуществляется он систематически и обычно по инициативе властных субъектов (5). И еще одна важная особенность: он, как правило, связан с применением административного принуждения.  Существует большое число государственных структур, занимающихся административным надзором. Среди них есть специализированные ведомства. Это:  1) Государственный таможенный комитет РФ;  2) Государственный комитет санитарно-эпидемиологического надзора РФ;  3) Комитет РФ по стандартизации, метрологии и сертификации;  4) Федеральный горный и промышленный надзор России;  5) Федеральный надзор по ядерной и радиационной безопасности;  6) Государственная налоговая служба РФ;  7) Федеральная служба России по надзору за страховой деятельностью.  Специализированные надзорные ведомства подчинены Правительству РФ, а ведомственные службы — соответствующим центральным федеральным органам специальной компетенции.  Главные задачи административного надзора состоят в том, чтобы обеспечить: 1) безопасность граждан, общества, государства; 2) надлежащее качество продукции и услуг.  А для этого необходима охрана соответствующих общественных отношений и материальных ценностей. И не только от правонарушений, но и от объективно противоправных действий и стихийных явлений. Прежде всего субъекты надзорной деятельности обязаны заботиться о том, чтобы не допустить, предотвратить наступление вредных последствий, выявить обстоятельства, которые могут быть их причиной, и принять меры для устранения обнаруженных отклонений. И лишь потом необходимо выявить виновных и решать вопросы об их ответственности. Иными словами, на первом плане — прогноз, предупреждение, пресечение, чтобы не допустить наступление вреда сейчас, а на втором плане — применение карательных санкций для общей и частной превенции правонарушений в будущем.  Содержание административного надзора как разновидности межотраслевого управления, направленного на обеспечение законности, можно раскрыть, назвав основные направления этой деятельности.  1. Правотворчество, участие в определении правового режима поднадзорных объектов. В одних случаях центры надзорных структур сами утверждают специальные правила (санитарные, ветеринарные, технических осмотров, учета происшествий и т. п.); в других — утверждают их совместно с органами администрации; в третьих — нормы принимаются по согласованию с ними; в четвертых — они готовят проекты соответствующих актов.  2. Организационно-массовая и материально-техническая деятельность. Субъекты административного надзора используют разнообразные формы неправовой управленческой деятельности для достижения поставленных перед ними целей. Они активно осуществляют пропаганду специальных знаний (правил дорожного движения, пожарной безопасности и др.), координацию и методическое руководство соответствующей деятельностью поднадзорных объектов, учетно-аналитическую работу. Многие государственные инспекции занимаются и не свойственными любой управленческой деятельности техническими, хозяйственными и иными делами. Например, центры санитарно-эпидемиологичес-кого контроля проводят анализы крови, природоохранительные инспекции воспроизводят природные ресурсы, ГАИ оказывает помощь лицам, пострадавшим при дорожно-транспортных происшествиях.  3. Наблюдение за соответствующими отношениями, действиями, состоянием окружающей среды и материальных ценностей. Основиой формой надзорной деятельности является непосредственное осуществление контроля. А он предполагает сбор и анализ информации о поднадзорных объектах. Для этого субъекты надзора наделяются полномочиями требовать представления справок, отчетов и иных документов, брать объяснения у должностных лиц и граждан, проводить проверки, досмотры, обследования на местах, направлять материалы специалистам, требовать проведения экспертиз, обследований, инвентаризаций, участвовать в работе комиссий по расследованию несчастных случаев.  Как правило, надзорная деятельность включает в себя предварительный, текущий и последующий контроль. Предварительный контроль осуществляется при регистрации, выдаче разрешений (прав на управление транспортными средствами, проведение взрывных работ, приобретение и хранение огнестрельного оружия, наркотических средств и т. д.), выдаче заключений по проектам строительства зданий и сооружений, по документации, регламентирующей производство машин, продуктов питания, государственных испытаний средств измерений, аттестации работников и иными способами.  4. Применение разнообразных предупредительных мер. Это обязательные прививки, карантины, запрещение проезда по дорогам, закрытие границы, изъятие и уничтожение предметов и продуктов, представляющих угрозу для здоровья населения, общественной безопасности. Так, государственные ветеринарные инспектора вправе принимать решения о вакцинации животных по эпизодическим показаниям.  5. Осуществление юрисдикционной деятельности, применение принудительных мер. Субъекты административного надзора пресекают противоправные действия, выявляют их причины, устанавливают виновных, применяют административные санкции, ставят перед компетентными органами вопросы о привлечении виновных к административной, дисциплинарной или уголовной  Режим законности в деятельности исполнительной власти  ответственности. Юрисдикционная деятельность включает в себя' сбор доказательств для выявления обстоятельств и виновности, оценку полученной информации, принятие административных актов, дознание.  В ходе надзорной деятельности меры административного принуждения могут применяться как к индивидуальным (гражданам, должностным лицам), так и к коллективным субъектам административного права. Широко используются разнообразные пресекательные средства, реже — карательные и совсем редко — правовосстановительные санкции.  С целью пресечения противоправной деятельности, предотвращения вредных последствий применяются меры психического и физического принуждения: обязательные предписания об устранении в определенный срок вскрытых нарушений, приостановление деятельности, доставление, принудительное освидетельствование, отстранение от работы и др.  Большинство субъектов административного надзора вправе давать обязательные предписания, в которых содержатся перечни недостатков, сроки их устранения и предостережения о неблагоприятных последствиях неисполнения требований.  Приостановление работ осуществляется в разных формах: приостановление всей деятельности предприятия или его части, запрещение отдельных видов работ, эксплуатации отдельных машин и механизмов, отгрузки и реализации, отключение от газовых магистралей, электрических и тепловых сетей и т. д. Здания, механизмы могут быть опечатаны, отключены, с автотранспортных средств могут быть сняты номерные знаки, инструменты, иные ценности могут быть изъяты из обращения. Госэнергонадзор имеет право ограничивать отпуск электрической энергии, органы государственного надзора за стандартами и средствами измерений вправе вводить на предприятиях особый режим приемки готовой продукции.  Перечень органов, имеющих право рассматривать дела об административных правонарушениях и привлекать виновных к административной ответственности, устанавливается законом. Поэтому в главе 16 КоАП РСФСР названы субъекты административного надзора, которые вправе налагать на граждан административные взыскания, т. е. применять карательные административные санкции. Но чаще всего от их имени это делают единолично руководители органов (служб, инспекций), государственные инспектора и иные уполномоченные лица.  Почти 20 статей КоАП РСФСР определяют подведомственность различных надзорных структур, устанавливают, какие категории дел рассматривают органы пожарного, санитарного, ветеринарного, пробирного надзора, органы охраны водных ресурсов, лесного хозяйства, таможенные органы и другие субъекты административной юрисдикции. Они вправе применять к гражданам и должностным лицам такие взыскания, как предупреждение, штраф, а некоторые из них, кроме того, могут лишать виновных специальных прав, производить конфискацию предметов, явившихся орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения. В тех случаях, когда субъекты административного надзора не уполномочены применять административные взыскания, они, возбудив дела, направляют их народным судьям, в административные комиссии или иным уполномоченным органам.  В производстве по делам об административных правонарушениях все органы надзора руководствуются положениями, установленными КоАП РСФСР. Многие центральные органы надзорных систем издали ведомственные инструкции, положения, постановления, которые детализируют, уточняют нормы Кодекса.  Известно, что КоАП регламентирует только административную ответственность граждан и должностных лиц. Чтобы раскрыть полномочия субъектов административного надзора, связанные с применением административных взысканий к организациям, необходимо обратиться к текущему законодательству и многим иным некодифицированным правовым актам.  Так, на организации может быть наложен штраф в сумме сокрытого или заниженного дохода (прибыли), а при повторном нарушении — штраф в двухкратном размере этой суммы. У организаций может быть аннулирована лицензия на право ведения разрешенной деятельности в случае нарушения условий ее действия А такая принудительная мера есть не что иное, как разновидность лишения прав.  По инициативе органов административного надзора решаются вопросы о применении такой административной санкции, как ликвидация (прекращение деятельности) организаций.  Для конкретизации теоретических положений целесообразно проиллюстрировать их данными об одном из наиболее известных надзоров — санитарно-эпидемиологическом. Он действует на основе Закона РСФСР «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» .  1. Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере защиты прав потребителей, разработке и утверждению государственных санитарно-эпидемиологических правил и гигиенических нормативов, а также по организации и осуществлению федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора и федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей .  С 15 сентября 2015 г. введен в действие [Кодекс](garantF1://70785220.0) административного судопроизводства Российской Федерации[\*(1)](#sub_10001), которым устанавливаются правила рассмотрения и разрешения административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, организаций; дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.  Следует различать административное судопроизводство и производство по делам об административных правонарушениях, последнее регламентируется [Кодексом](garantF1://12025267.0) РФ об административных правонарушениях.  В соответствии с [ч. 1 ст. 1](garantF1://70785220.1011) Кодекса в предмет регулирования входит порядок осуществления Верховным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции (далее - суды) административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении административных дел следующих категорий:  - о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан;  - о защите нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов организаций;  - дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.  Комментируемой [статьей](garantF1://70785220.1012) определен неисчерпывающий перечень административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. К делам данной категории относятся подведомственные судам общей юрисдикции административные дела:  В соответствии с [ч. 1 ст. 1](garantF1://70785220.1011) Кодекса в предмет регулирования входит порядок осуществления Верховным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции (далее - суды) административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении административных дел следующих категорий:  - о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан;  - о защите нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов организаций;  - дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.  Комментируемой [статьей](garantF1://70785220.1012) определен неисчерпывающий перечень административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. К делам данной категории относятся подведомственные судам общей юрисдикции административные дела:  - об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части;  - об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих;  Комментируемой [статьей](garantF1://70785220.1012) определен неисчерпывающий перечень административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. К делам данной категории относятся подведомственные судам общей юрисдикции административные дела:  о временном помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение и о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении;  - об установлении, о продлении, досрочном прекращении административного надзора, а также о частичной отмене или дополнении ранее установленных поднадзорному лицу административных ограничений;  - о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в  - о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке;  - о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке;  - иные административные дела о госпитализации гражданина в медицинскую организацию непсихиатрического профиля в недобровольном порядке. |