

12.00.14
П305

На правах рукописи

ПЕТРОВ Андрей Юрьевич

**Административный процесс в субъектах
Российской Федерации: проблемы теории и
законодательного регулирования**

Специальность 12.00.14 – административное право;
финансовое право; информационное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Челябинск – 2007

Работа выполнена на кафедре конституционного и административного права Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Южно-Уральский государственный университет».

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор
Майоров Владимир Иванович

Официальные оппоненты: – доктор юридических наук, профессор
Старилов Юрий Николаевич

– кандидат юридических наук
Аникин Сергей Борисович

Ведущая организация – Сибирский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской
Федерации (г. Красноярск)

Защита состоится «25» мая 2007 года в 12:00 часов на заседании диссертационного совета К 212.298.01 при Южно-Уральском государственном университете по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, д. 149, корп. 4, ауд. 208.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Южно-Уральского государственного университета.

Автореферат разослан «___» _____ 2007 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент



С.М. Даровских

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Современное переустройство публичных управленческих систем обнаруживает необходимость четкого закрепления контуров отношений, возникающих между человеком и государством в ходе реализации и защиты прав и свобод. Важное значение для достижения данной цели имеют грамотное и последовательное упорядочение материально-правовых и процессуально-организационных механизмов взаимодействия, выработка новых форм социального сотрудничества. Нормативная регламентация научных инноваций осуществляется средствами формирующейся отрасли административно-процессуального права.

Конституционное отнесение административного процессуального законодательства к совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации предопределяет вектор его развития – двухуровневое (федеральное и региональное) регулирование общих начал административного процесса. В связи с этим, возникает насущная потребность установления принципиальных основ разграничения предметов ведения и полномочий, определения государственной политики дальнейшего совершенствования административно-процессуальных институтов и производств, оптимизации публично-правовых ресурсов, используемых Российской Федерацией и ее субъектами.

Комплексный анализ состояния федерального и регионального административного процессуального законодательства свидетельствует об отсутствии в Российской Федерации определено выраженной парадигмы сосуществования и конструктивного взаимодействия указанных территориальных уровней административного процесса. Данное положение недопустимо в условиях демократизации и гуманизации публичного

**Южно-Уральский
гос. университет
НАУЧНАЯ
БИБЛИОТЕКА**

управления, когда человек, его права и свободы признаются и являются высшей ценностью в обществе.

Более того, необходимость исследования региональных административно-процессуальных механизмов детерминирована тем, что региональный уровень власти является наиболее близким для населения, призван обеспечить соблюдение и возможности реализации прав и свобод граждан, связан с непосредственным существованием человека и решением насущных проблем, понятных и доступных жителю конкретной территории. Недостаточная регламентация столь значимой сферы общественных отношений способна дискредитировать государственную власть и сформировать убежденность в ее бессилии.

Учитывая ограниченность научных исследований, неучет контрастной законодательной и правоприменительной практики субъектов Российской Федерации в области регулирования административно-процессуальных отношений для нужд комплексного развития административного процесса, противоречивость действующего законодательства представляется актуальной постановка и решение задач в рамках тематики диссертационного исследования.

Объект диссертационного исследования. Объектом настоящего исследования являются общественные отношения, возникающие в ходе административно-процессуальной деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Предметом диссертационного исследования послужили правовые нормы, регулирующие административно-процессуальную деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации, принципы и порядок ее осуществления.

Теоретическая основа диссертационного исследования. Постановка и решение исследовательских задач основываются на достижениях современной юриспруденции, менеджмента, социологии и политологии. Теоретическую основу работы составляют научные труды в области теории

права, конституционного, административного, административного процессуального, гражданского процессуального права таких авторов, как С.С. Алексеев, А.П. Алехин, Г.В. Атаманчук, Д.Н. Бахрах, К.С. Бельский, А.А. Демин, А.П. Кармолицкий, С.Д. Князев, Ю.М. Козлов, П.И. Кононов, А.П. Коренев, М.В. Костенников, Б.М. Лазарев, А.Е. Лунев, А.В. Малько, М.Н. Марченко, М.Я. Масленников, Н.И. Матузов, А.В. Минашкин, И.В. Панова, В.Д. Перевалов, Г.И. Петров, Л.Л. Попов, Э.Н. Ренов, Б.В. Россинский, Н.Г. Салищева, В.Е. Севрюгин, В.Д. Сорокин, Ю.Н. Стариков, С.С. Студеникин, А.Ю. Сунгуров, Ю.А. Тихомиров, И.А. Умнова, Н.Ю. Хаманева, Д.М. Чечот, А.П. Шергин, А.Ю. Якимов.

Особое место среди научных работ занимают диссертационные исследования, посвященные различным аспектам становления системы административной юстиции. В их числе работы А.В. Альхименко, А.Н. Артамонова, Н.В. Громовой, О.В. Кривельской, Е.Б. Лупарева, Ю.В. Надольской, А.Н. Приженниковой, В.В. Сажинной, Д.В. Уткина, С.В. Фролова.

Цель диссертационной работы заключается в теоретическом обосновании и разработке концепции административного процесса в субъектах Российской Федерации, а также научных и методических рекомендаций по совершенствованию административного процессуального законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Для достижения цели были сформулированы и решены следующие **задачи**:

- историко-правовое описание природы и сущности административного процесса;
- анализ научных концепций административного процесса;
- определение понятий «административный процесс» и «региональный административный процесс»;

- установление структуры регионального административного процесса на основе действующего законодательства субъектов Российской Федерации;

- выработка перечня принципов регионального административного процесса;

- выявление и раскрытие основных характеристик региональных административно-процессуальных производств;

- анализ опыта регламентации административного процессуальной деятельности в зарубежных государствах;

- исследование механизма реализации и защиты публичных прав и свобод в региональном административном процессе;

- выявление тенденций изменения содержания производства по обращениям граждан в свете современного законодательства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и зарубежных государств;

- определение места и роли уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации в региональном производстве по жалобам;

- установление особенностей регионального административно-юрисдикционного процесса на примере деятельности административных комиссий субъектов Российской Федерации;

- выработка предложений и рекомендаций по совершенствованию административного процессуального законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Методологической основой исследования являются современные методы познания и научного исследования, включающие общенаучные (диалектический, системный) и частнонаучные методы (исторический, структурно-функциональный), а также методы интегрального, сравнительного и критического анализа результатов исследований.

Эмпирическую базу составляют законодательство Российской Федерации, законодательство субъектов Российской Федерации, акты органов местного самоуправления, статистические данные практики

рассмотрения обращений граждан в федеральных и региональных органах государственной власти за 2000-2006 годы, доклады уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации за 2004-2005 годы, проекты федеральных законов, регламентирующих отдельные институты административного процессуального права.

Научная новизна работы заключается в том, что она представляет первую в российском административно-процессуальном праве попытку комплексного исследования основных характеристик административного процесса в субъектах Российской Федерации, выявления тенденций и закономерностей развития административно-процессуального законодательства Российской Федерации в свете теории и практики регионального административного процесса.

Исследованы актуальные теоретические и практические проблемы правовой регламентации регионального административного процесса, выявлены сферы общественных отношений, подлежащих регулированию нормами административно-процессуального законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. На основании анализа различных аспектов взаимодействия общего и регионального уровней административного процесса в России и зарубежных государствах сформулированы рекомендации по совершенствованию действующего административно-процессуального законодательства Российской Федерации.

Научная новизна отражена в представленных и обоснованных теоретических положениях и выводах, практических предложениях и рекомендациях по совершенствованию модели нормативной регламентации административного процесса, которые **вносятся на защиту**:

1. Административный процесс в субъектах Российской Федерации представляет собой внешнее проявление правоприменительной деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, направленной на разрешение индивидуально-конкретных дел, возникающих

в связи с реализацией гражданами и их объединениями принадлежащих им прав и свобод, защитой и охраной их интересов.

2. Современный региональный административный процесс имеет следующую структуру: 1) *административно-управленческий процесс*, объединяющий: а) регистрационное производство; б) лицензионное производство; в) поощрительное производство; г) производство по обращениям граждан; 2) *административно-юрисдикционный процесс*, объединяющий: а) производство по делам об административных правонарушениях; б) производство по жалобам.

Выделение указанных видов и производств регионального административного процесса обусловливается состоянием действующего административного процессуального законодательства.

Под *административно-управленческим процессом* понимается вид регионального административного процесса, деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по созданию условий, обеспечению гарантированности реализации гражданами публичных прав и свобод, закрепленных в законодательстве субъектов Российской Федерации. *Административно-юрисдикционный процесс* опосредуется деятельностью уполномоченных законодательством субъектов Российской Федерации органов и должностных лиц, направленной на защиту и восстановление прав и законных интересов граждан и юридических лиц, поддержание правопорядка и законности в регионе.

3. Структура регионального административного процесса предопределяет формирование двух групп принципов: *управленческого* и *юрисдикционного* административного процесса. К *принципам административно-управленческого процесса* относятся: 1) законность; 2) федерализм; 3) относительная гласность; 4) формализованность; 5) самостоятельность принятия решений; 6) ответственность лиц за ненадлежащее ведение процесса; 7) активность правоприменяющих органов. *Принципы административно-юрисдикционного процесса* включают:

1) законность; 2) объективная (материальная) истина; 3) юридическое равенство сторон; 4) гласность; 5) устность; 6) состязательность; 7) обеспечение права на защиту; 8) национальный язык производства и т.д. Установление разноуровневых принципов детерминируется природой и характеристиками управленческого и юрисдикционного процессов.

4. Практико-прикладное исследование регионального административного процесса должно осуществляться в русле изучения механизма реализации и защиты прав и свобод, под которым понимается система способов, методов и форм претворения в жизнь, охраны и восстановления закрепленных в законодательстве субъектов Российской Федерации публичных прав и свобод посредством деятельности специально уполномоченных органов и должностных лиц. Данный метод анализа позволяет выявить приоритетные направления правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации, обобщить практику применения регионального административно-процессуального законодательства, сформировать на базе критического осмысления правовой действительности регионов представления о развитии административно-процессуального права и законодательства в России.

5. Исходя из совокупного толкования статей 33, 71, 72 Конституции Российской Федерации, законодателем была реализована концепция Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», отвечающая требованиям теории прав человека и гражданина. Однако в ходе разработки и принятия закона не были учтены достижения современной науки административного и административно-процессуального права, действующего законодательства субъектов Российской Федерации и стран СНГ, определяющие административно-процессуальную природу производства по обращениям граждан. Подобное положение умаляет достоинства Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», не способствует дальнейшему развитию

административного процесса. В целях совершенствования законодательства об обращениях граждан необходимо качественно пересмотреть основные положения анализируемого закона, используя позитивный опыт законодательства субъектов Российской Федерации, устанавливающего действительные гарантии реализации прав: широкий предмет законодательного регулирования, большой перечень возможностей граждан при рассмотрении обращений, точное и полное определение мер ответственности должностных лиц за нарушение нормативных правил и процедур и другие.

6. Действующее региональное законодательство об уполномоченных по правам человека, об административных комиссиях крайне вариативно и формируется в зависимости от политических причин в условиях отсутствия основополагающих федеральных нормативных правовых актов. Данная ситуация сопровождается созданием различных механизмов реализации и охраны прав в субъектах Российской Федерации, что негативно сказывается на уровне защищенности граждан, пребывающих на территории иных субъектов Российской Федерации. Необходимо законодательное упорядочение отношений, возникающих в процессе организации и деятельности региональных уполномоченных по правам человека и административных комиссий, посредством принятия базовых федеральных законов, определяющих основные положения их функционирования, создающих предпосылки создания единой региональной системы реализации и защиты прав и свобод граждан.

7. Учитывая насущную потребность претворения в жизнь решений регионального Уполномоченного по правам человека, создания условий для повсеместной защиты прав и свобод граждан, следует расширить субъектный состав статьи 17.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях посредством включения соответствующих положений, касающихся деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации. Данные дополнения усилят роль регионального

Уполномоченного в системе органов власти субъектов Российской Федерации.

8. Совершенствование законодательства, регламентирующего административный процесс в Российской Федерации, возможно исключительно на началах сосуществования и соразвития федерального и регионального административного процесса.

Теоретическая и практическая значимость диссертационной работы. Выводы и положения настоящего исследования вносят определенный вклад в развитие науки административно-процессуального права, могут использоваться в ходе подготовки и преподавания курса «Административный процесс», «Региональный административный процесс».

Сформулированные в работе предложения могут быть применены в правотворческой и правоприменительной деятельности федеральных и региональных органов государственной власти, представительных и исполнительных органов местного самоуправления.

Апробация результатов диссертационного исследования. Диссертация подготовлена на кафедре конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета. Отдельные положения и выводы работы нашли отражение в монографии, публикациях и выступлениях автора на научно-практических конференциях: «Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2005» (Челябинск, 7-8 апреля 2005 года), «Проблемы законодательства и правоприменения в сфере противодействия наркообороту» (Челябинск, 28 октября 2005 года), «Обеспечение прав и свобод человека и гражданина» (Тюмень, 17-19 ноября 2005 года), «Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2006» (Челябинск, 30-31 марта 2006 года), «Современные проблемы юридической науки» (Челябинск, 26-28 апреля 2006 года), «Актуальные вопросы публичного права» (Екатеринбург, 14 октября 2006 года), «Правовая система и вызовы современности» (Уфа, 4-6 декабря 2006 года), «Актуальные

проблемы права России и стран СНГ – 2007» (Челябинск, 29-30 марта 2007 года).

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих восемь параграфов, заключения, библиографического списка.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность и научная новизна темы диссертационного исследования, определяются объект и предмет, цель и задачи работы, раскрываются теоретические, эмпирические и методологические основы, формулируются теоретическая и практическая значимость, положения, выносимые на защиту.

Первая глава «Теоретические основы административного процесса в субъектах Российской Федерации» посвящена исследованию базовых характеристик регионального административного процесса, определению его структуры, видов и принципов, обобщению опыта зарубежных государств в области регламентации регионального административного процесса.

В первом параграфе «Понятие, общая характеристика и структура административного процесса в субъектах Российской Федерации» диссертант систематизирует различные подходы к пониманию административного процесса, основанные на последовательном развитии теории административно-процессуального права. Рассматриваются позиции авторов, анализирующих природу, сущность и структуру административного процесса. Синтез указанных научных течений позволяет диссертанту сформулировать определение административного процесса. Под административным процессом предлагается понимать внешнее проявление правоприменительной деятельности несудебных органов публичной власти, направленной на разрешение индивидуально-конкретных дел, возникающих в связи с реализацией гражданами и их объединениями принадлежащих им прав и свобод, защитой и охраной их интересов.

Конституционное определение места административно-процессуального законодательства в системе российского законодательства обуславливает необходимость изучения двух уровней регламентации административного процесса: федерального и регионального. Учитывая методологический подход к определению административного процесса, диссертантом формулируется определение понятия «региональный административный процесс». Региональный административный процесс являет собой внешнее проявление правоприменительной деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, направленной на разрешение индивидуально-конкретных дел, возникающих в связи с реализацией гражданами и их объединениями принадлежащих им прав и свобод, защитой и охраной их интересов. Настоящая позиция представляется диссертантом в качестве основополагающей для дальнейшего проведения диссертационного исследования.

Для раскрытия сущности административного процесса в субъектах Российской Федерации приводятся наиболее яркие его характеристики: 1) внешнее проявление деятельности; 2) правоприменительная деятельность; 3) субъектный состав; 4) территория; 5) базовость.

Учитывая современное состояние административно-процессуального законодательства субъектов Российской Федерации, диссертантом обосновывается следующая структура регионального административного процесса: 1) *административно-управленческий процесс*, объединяющий: а) регистрационное производство; б) лицензионное производство; в) поощрительное производство; г) производство по обращениям граждан; 2) *административно-юрисдикционный процесс*, объединяющий: а) производство по делам об административных правонарушениях; б) производство по жалобам.

Второй параграф «Виды и производства регионального административного процесса» направлен на раскрытие содержания структуры регионального административного процесса.

Сложный характер управленческой деятельности предопределяет возможность выделения позитивной и негативной составляющих, именуемых в теории административно-процессуального права: административно-управленческой и административно-юрисдикционной деятельностью.

Под административно-управленческим процессом диссертант предлагает понимать вид регионального административного процесса, деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по созданию условий, обеспечению гарантированности реализации гражданами публичных прав и свобод, закрепленных в законодательстве субъектов Российской Федерации. В структуре административно-управленческого процесса объединяются следующие производства: а) регистрационное производство; б) лицензионное производство; в) поощрительное производство; г) производство по обращениям граждан. В тексте параграфа диссертант подробно исследует содержание, сущность и современное состояние указанных производств. Анализ административно-управленческого процесса предопределяет выводы автора о том, что региональное законодательство, регламентирующее административный процесс, носит опережающий характер в условиях отсутствия специального федерального законодательства.

Административно-юрисдикционный процесс представляется диссертантом как деятельность уполномоченных законодательством субъектов Российской Федерации органов и должностных лиц, направленная на защиту и восстановление прав и законных интересов граждан и юридических лиц, поддержание правопорядка и законности в регионе. В его структуре выделяется: а) производство по делам об административных правонарушениях; б) производство по жалобам.

Подводя общий итог, отмечается, что структурирование регионального административного процесса обуславливается объективным сочетанием в содержании управленческой деятельности позитивных (управленческих) и негативных (юрисдикционных) начал. Столь полярные проявления вызывают

активность региональных правотворческих органов, результатом которой является формирующееся региональное административно-процессуальное право и законодательство, регламентирующие основы административно-процессуальной деятельности.

В третьем параграфе «Принципы регионального административного процесса» обосновывается необходимость установления общих начал административно-процессуальной деятельности, определения базовых посылов регионального административного процесса.

На основании изучения общеправовых принципов, принципов административного и административно-процессуального права, административно-процессуальной деятельности диссертант отвергает одноуровневый, линейный подход к выделению принципов административного процесса, сформировавшийся в современной науке, и предлагает рассматривать их в связи с видом регионального административного процесса. Исходя из этого, автором выстраивается двухуровневая система принципов. К *первой группе* следует относить: 1) законность; 2) федерализм; 3) относительной гласности; 4) формализованности; 5) самостоятельности принятия решений; 6) ответственность лиц за ненадлежащее ведение процесса; 7) активность правоприменяющих органов. *Вторая группа* должна содержать такие принципы, как: 1) законность; 2) объективная (материальная) истина; 3) юридическое равенство сторон; 4) гласность; 5) устность; 6) состязательность; 7) обеспечение права на защиту; 8) национальный язык производства и т.д.

Подводя итог, диссертант заключает, что региональный административный процесс должен развиваться только в общем русле федерального законодательства. Формулирование и определение перечня принципов административного процесса имеет общедоказательный характер и распространяется на все субъекты Российской Федерации. Именно принципы административного процесса должны быть объединяющим началом

федерального и регионального административного процессов, служить ориентиром для развития административно-процессуального законодательства субъектов Российской Федерации.

Четвертый параграф «Некоторые тенденции развития регионального административного процесса в зарубежных странах» посвящен обобщению опыта регламентации регионального административного процесса в зарубежных государствах.

Комплексный анализ действующих систем административной юстиции позволяет диссертанту рассматривать административный процесс не только в качестве судебного механизма контроля за деятельностью публичной администрации, но и как четко выстроенную управленческую деятельность. Законодательство Англии, Германии, Франции и США содержит специальные законы, направленные на регулирование административно-процедурных отношений, призванные обеспечить ясность и гарантированность прав и свобод граждан и организаций в отношениях с органами государства и местного сообщества.

Яркой спецификой административно-процессуального законодательства зарубежных стран является наличие общефедеральных, общих нормативных правовых актов, определяющих лишь самые значимые вопросы, подлежащие правовой регламентации.

На основе сравнительно-правового исследования, учитывая практику законодательного регулирования административного процесса в странах СНГ, диссертант формулирует следующие выводы: 1) органы законодательной власти территориальных образований активно участвуют в регламентации институтов административного процесса, формируют собственное законодательство, отвечающее требованиям и притязаниям соответствующего территориального коллектива; 2) развитие и формирование регионального административно-процессуального законодательства происходит на базе действующего общефедерального

законодательства, содержащее базовые начала, принципы тех или иных процессуальных институтов.

Во второй главе «Направления правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации в области регламентации административного процесса» раскрываются современные тенденции развития законодательства субъектов Российской Федерации в области регулирования административно-процессуальных отношений посредством анализа отдельных составляющих механизма реализации и защиты публичных прав и свобод.

Первый параграф «Механизмы реализации и защиты публичных прав и свобод в региональном административном процессе» направлен на изучение существующей системы реализации и защиты публичных прав и свобод человека через призму их признания в качестве высшей ценности в обществе и государстве.

Диссертант подробно рассматривает общетеоретические понятия «реализация права», «механизм реализации», систематизирует позиции представителей отраслевых правовых наук относительно природы и сущности механизма реализации и защиты прав и свобод. На основе проведенного исследования заключается, что под механизмом реализации и защиты публичных прав и свобод в региональном административном процессе следует понимать систему способов, методов и форм претворения в жизнь, охраны и восстановления закрепленных в законодательстве субъектов Российской Федерации публичных прав и свобод посредством деятельности специально уполномоченных органов и должностных лиц. К числу отличительных свойств указанного механизма относятся, во-первых, определенная региональным административно-процессуальным законодательством процессуальная форма реализации и защиты прав и, во-вторых, функционирование уникальных по своей природе органов власти и должностных лиц. Выделение подобных характеристик создает возможности для проведения последующего практико-прикладного исследования

механизма реализации и защиты прав и свобод в региональном административном процессе.

Во втором параграфе «Совершенствование производства по обращениям граждан в субъектах Российской Федерации» выявляются наиболее актуальные проблемы и пути их решения в области регулирования отношений, возникающих в связи с направлением, рассмотрением и разрешением обращений граждан в свете современных научных представлений, законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Диссертант отмечает, что до настоящего времени одной из существенных черт внутривластной жизни России является низкий уровень доверия граждан к отдельным институтам государственной власти, вызванный отсутствием единого подхода к порядку деятельности органов исполнительной власти по вопросам рассмотрения административных дел, обращений граждан, информационной доступности и т.п. В целях решения этих проблем наукой административного и административно-процессуального права предложен вероятный механизм, который может послужить основой дальнейшего совершенствования законодательства – совокупное определение прав, обязанностей, форм и способов взаимоотношений гражданина и государства, предопределенное существованием специальных административных процедур. Их подробное исследование позволяет автору сформулировать вывод, что нормативное оформление административных процедур позитивной деятельности аппарата исполнительной власти создает целостный механизм правовых гарантий реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина. Верными представляются мысли идеологов данного направления, отмечающих, что скорейшее принятие данного закона явится основой формирования «прозрачных» отношений между человеком и государством, стимулом воспитания уважения к государственной деятельности.

Одним из важнейших административно-процессуальных производств, требующих должного нормативного регулирования, является производство по обращениям граждан. Диссертант последовательно рассматривает историю становления производства по обращениям граждан от первых источников допетровского периода до современного уровня законодательного регулирования, привлекает и анализирует статистику обращений в федеральные и региональные органы государственной власти.

Особое место в параграфе уделяется характеристике состояния действующего федерального и регионального законодательства. Автором отмечается, что, несмотря на серьезные позитивные сдвиги, вызванные фактом принятия Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», остается множество нерешенных вопросов, поставленных современной наукой административно-процессуального права и опытом регламентации и применения законодательства об обращениях стран СНГ и субъектов Российской Федерации.

На протяжении последних десятилетий научные исследования, рассматривающие проблемы производства по обращениям граждан, проходили «под знаком» необходимости совершенствования нормативно-правовой основы права на обращение. При этом, учеными единодушно определялись те ориентиры, которые должны быть соблюдены при правовой регламентации производства по обращениям граждан:

1. Определение предмета законодательного регулирования

Закон должен регулировать порядок направления, рассмотрения, разрешения обращений граждан в органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации всех форм собственности.

2. Структурная содержательность закона

Закон должен иметь четкую внутреннюю структуру, отражающую содержание производства по обращениям граждан: преамбулу, терминологическую базу, принципы, порядок разрешения обращений, не

связанных с административной юрисдикцией, порядок разрешения жалоб, права и обязанности субъектов производства, исполнение решений по обращениям и т.п.

3. Закрепление демократических принципов, отвечающих требованиям Конституции Российской Федерации

Производство по обращениям граждан должно строиться на началах законности, равенства, доступности и многих других принципов, которые позволят сформировать новую основу отношений «человек – государство», базирующуюся на признании и возможности фактической реализации закрепленных в законодательстве прав и свобод, например, права личного участия при рассмотрении обращения.

4. Учет федеративной природы российского государства

Формирование и развитие административно-процессуального права, проходящие в рамках совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, должны учитывать самостоятельность и права регионов в области регулирования отдельных аспектов анализируемого производства.

5. Необходимость установления мер ответственности за нарушение законодательства об обращениях граждан

Принятие федерального закона должно сопровождаться разработкой и внедрением мер административной и, возможно, уголовной ответственности за нарушение требований законодательства об обращениях граждан в целях дополнительного гарантирования незыблемости прав и свобод граждан.

Однако ни одно из перечисленных положений не было использовано при регулировании столь значимой социально-правовой сферы. Большинство проблем, требующих действительного законодательного разрешения, остались необнаруженными и неосвещенными. Анализ административно-процессуального законодательства Азербайджанской Республики, Грузии, Республики Казахстан, Республики Узбекистан и Украины также

свидетельствует о неучете российским законодателем теории и практики регулирования подобных отношений.

Изучение действующего законодательства субъектов Российской Федерации позволяет диссертанту сформировать три условные группы нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в рассматриваемой области:

- 1) региональные законы, содержащие общие начала производства по обращениям граждан;
- 2) региональные законы, отражающие специфику отдельных стадий производства по обращениям граждан;
- 3) региональные законы, отвечающие современным реалиям гуманизации управления, научным и международным стандартам.

Обобщая положения вышеуказанных законов, диссертант выделяет следующие позитивные аспекты регионального законодательства об обращениях граждан:

- 1) широкий предмет законодательного регулирования, создающий возможности гражданам направлять обращения в организации всех форм собственности;
- 2) разработанный терминологический аппарат, отражающий современные виды и формы обращений;
- 3) закрепление принципов производства по делам о рассмотрении обращений граждан;
- 4) закрепление прав граждан при рассмотрении обращений, определяющих демократическую природу рассматриваемого производства;
- 5) четкое выделение стадий производства: прием, регистрация, рассмотрение, разрешение, исполнение;
- 6) ответственность должностных лиц за нарушение требований законодательства об обращениях.

Подводя итоги, диссертант заключает, что, исходя из совокупного толкования статей 33, 71, 72 Конституции Российской Федерации,

законодателем была реализована концепция закона, отвечающая требованиям теории прав человека. В соответствии с пунктом «в» статьи 71 Конституции Российской Федерации в ведении Российской Федерации находится регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, что последовательно отразилось в части 2 статьи 3 Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», устанавливающей, что законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации могут устанавливать положения, направленные на защиту права граждан на обращение, в том числе, устанавливать гарантии права граждан на обращение, дополняющие гарантии, установленные Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Подобное положение, не учитывающее административно-процессуальной природы рассматриваемого производства, требований пункта «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, предусматривающей, что административное и административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, дискредитирует идею административного процесса и приведет к следующим негативным последствиям:

1. Законодательство субъектов Российской Федерации будет формироваться на основе Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» путем фактического заимствования его положений без учета региональных особенностей.

2. Реализация Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» ограничит ранее существовавшие правовые возможности граждан использовать права, закрепленные в региональном законодательстве.

3. Правовые пробелы, разночтения и несоответствия федерального законодательства не смогут разрешаться средствами регионального законодательства.

4. Стадийность производства по обращениям, ярко выделяемая в региональном законодательстве и создающая дополнительные гарантии для реализации прав граждан, не будет воспроизведена.

5. Региональное законодательство утратит актуальность и значимость ввиду переориентации на конституционно-правовое рассмотрение права на обращение.

В третьем параграфе «Место и роль Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации в региональном производстве по жалобам» определяются нормативные и административно-процессуальные основы деятельности региональных Уполномоченных по правам человека в производстве по жалобам.

В настоящее время правовой основой деятельности Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации являются специальные региональные законы, которые приняты лишь в половине субъектов Российской Федерации. К числу сдерживающих негативных факторов становления и развития института регионального Уполномоченного по правам человека относятся:

1. Отсутствие Федерального закона «Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации», предусматривающего обязательность учреждения должности Уполномоченного по правам человека во всех субъектах Российской Федерации.

2. Положение о полном финансировании его деятельности из средств бюджета субъекта Российской Федерации.

3. Нежелание региональной власти иметь независимый контролирующий орган.

4. Отсутствие в регионе соответствующей кандидатуры.

5. Разобщенность правозащитных организаций, вызванная как межличностными проблемами их лидеров, так и объективными обстоятельствами.

6. Наличие региональных комиссий по правам человека.

Комплексный анализ регионального законодательства об Уполномоченных по правам человека позволяет диссертанту выделить три варианта правового регулирования компетенции региональных Уполномоченных. **Первый вариант** – ограничение компетенции рассмотрением жалоб на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих соответствующего субъекта Российской Федерации. **Второй вариант** – использование в статье, устанавливающей компетенцию, формулировок, заимствованных из Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». **Третий вариант** – расширение компетенции региональных Уполномоченных по правам человека за счет включения дополнительных субъектов, на решения или действия (бездействие) которых они вправе рассматривать жалобы.

Изучение современного состояния института Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, определение перечня административно-процессуальных полномочий и функций, анализ проектов общефедеральных нормативных актов определяют, по мысли диссертанта, необходимость создания, при учете опыта регионов, единой нормативной базы на уровне Российской Федерации, которая, главным образом, будет призвана создать равные условия и возможности для всех граждан вне зависимости от места жительства в сфере восстановления и защиты принадлежащих им прав и свобод.

Четвертый параграф «Особенности административно-процессуального регулирования организации и деятельности административных комиссий» посвящен исследованию опыта

законодательной регламентации субъектами Российской Федерации административно-процессуального статуса административных комиссий.

В системе региональных юрисдикционных органов административные комиссии занимают особое место. Действующее законодательство субъектов Российской Федерации в самом общем виде определяет административные комиссии как коллегиальные органы, рассматривающие дела об административных правонарушениях, отнесенные к их компетенции специальным региональным законодательством об административных правонарушениях и административной ответственности. В настоящее время законодательной основой порядка формирования и деятельности административных комиссий являются законы субъектов Российской Федерации. Диссертант отмечает, что конституционные положения, определяющие возможность регламентации их деятельности на нескольких уровнях (федеральный и региональный), в полной мере не реализуются.

На основе изучения структуры административного и административно-процессуального законодательства предлагается формировать трехуровневую систему регулирования организации административных комиссий: 1) федеральный; 2) региональный; 3) муниципальный.

Автор подробно рассматривает современный административно-процессуальный механизм деятельности административных комиссий, раскрывает формы, способы и методы деятельности административных комиссий на примере Республики Мордовия. Иные законы субъектов Российской Федерации, определяющие порядок функционирования административных комиссий, как правило, ограничиваются лишь общими положениями, предоставляя возможности органам местного самоуправления для более детального регулирования. Подобная практика муниципального нормотворчества имеет ряд особенностей, выражающихся в отсутствии единообразного подхода к определению основ деятельности административных комиссий.

С целью подтверждения вышеуказанных положений диссертант анализирует практику муниципальной регламентации деятельности административных комиссий муниципальными образованиями Челябинской области и заключает, что свободное правотворчество создает предпосылки для разрозненного существования и функционирования административных комиссий в пределах одного региона, замкнутости и возможности принятия субъективных и неправовых решений. Приведенные автором примеры ярко иллюстрируют явные отклонения муниципальных правовых актов от положений специального закона.

Диссертант предлагает в целях унификации деятельности административных комиссий, гарантированности реального обеспечения прав граждан и государства на охрану и защиту их интересов проведение следующих организационных и юридических преобразований:

1. Законодательство Российской Федерации должно основываться на базовых конституционных положениях об отнесении административного и административно-процессуального законодательства к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Только трехуровневая система правового регулирования позволит создать целостный механизм охраны и защиты прав и интересов граждан и государства.

2. Региональное законодательство должно занимать ведущее место в сфере регламентации деятельности административных комиссий в силу необходимости устранения излишнего и неоправданного муниципального регулирования, приводящего к юридическим коллизиям и субъективизму.

3. Формирование единообразной практики правоприменения возможно только в условиях информационной доступности и открытости, что предполагает большую степень информированности общества о деятельности административных комиссий через средства массовой информации и Интернет.

В **заключении** подводятся итоги диссертационного исследования, формулируются основные теоретические выводы и практические рекомендации по результатам проведенной работы.

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК

1. Петров, А. Ю. Механизмы реализации и защиты публичных прав и свобод в региональном административном процессе [Текст] / А. Ю. Петров // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». – 2006. – Выпуск 8. – Т. 2. – № 13 (68). – С. 323–325. – 0,2 п. л.
2. Петров, А. Ю. Виды регионального административного процесса [Текст] / А. Ю. Петров // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». – 2006. – Выпуск 7. – № 5 (60). – С. 304–306. – 0,2 п. л.

Монография, статьи и тезисы докладов и выступлений на научных конференциях

3. Петров, А. Ю. Административный процесс в субъектах Российской Федерации: проблемы теории и законодательного регулирования [Текст] : монография / А. Ю. Петров. – Челябинск : Образование, 2006. – 199 с. – 12,43 п. л.
4. Петров, А. Ю. Развитие общих начал административного процесса в работе В.А. Рязановского «Единство процесса» [Текст] / А. Ю. Петров // Актуальные проблемы права России и стран СНГ-2007 г. : материалы IX международной научно-практической конференции (Челябинск, 29-30 марта 2007 г.). – Челябинск : Цицеро : Тираж-сервис. – 2007. – Ч. 1. – С. 427–429. – 0,13 п. л.

5. Петров, А. Ю. Некоторые тенденции развития регионального административного процесса в Германии [Текст] / А. Ю. Петров // Проблемы права. – 2006. – № 4. – С. 183–186. – 0,3 п. л.
6. Петров, А. Ю. Общие тенденции развития законодательства об административных комиссиях [Текст] / А. Ю. Петров // Правовая система и вызовы современности : материалы III международной научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых (Уфа, 4-6 декабря 2006 г.). – Уфа : РИО БашГУ, 2006. – С. 102–105. – 0,15 п. л.
7. Петров, А. Ю. Некоторые аспекты развития института Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации [Текст] / А. Ю. Петров // Актуальные вопросы публичного права : материалы V межрегиональной научной конференции молодых ученых и студентов (Екатеринбург, 14 октября 2006 года) / отв. ред. М.С. Саликов. – Екатеринбург : Издательский дом «Уральская государственная юридическая академия», 2006. – С. 152–155. – 0,16 п. л.
8. Петров, А. Ю. Понятие и основные характеристики регионального административного процесса [Текст] / А. Ю. Петров // Современные проблемы юридической науки : материалы II международной вузовской научно-практической конференции молодых исследователей (Челябинск, 26-28 апреля 2006 г.). – Челябинск : Полиграф-Мастер, 2006. – Ч. I. – С. 156–158. – 0,13 п. л.
9. Петров, А. Ю. Общий и региональный административный процесс в Великобритании и США [Текст] / А. Ю. Петров // Актуальные проблемы права России и стран СНГ-2006 г. : материалы VIII международной научно-практической конференции (Челябинск, 30-31 марта 2006 г.). – Челябинск : Полиграф-Мастер. – 2006. – Ч. 1. – С. 432–434. – 0,2 п. л.
10. Петров, А. Ю. Регистрационное производство: публично-правовые и частно-правовые начала [Текст] / М.С. Игнатова, А. Ю. Петров // Актуальные проблемы права России и стран СНГ-2006 г. : материалы VIII международной научно-практической конференции (Челябинск, 30-31 марта

2006 г.). – Челябинск : Полиграф-Мастер. – 2006. – Ч. 1. – С. 409–411. – 0,2 п. л.

11. Петров, А. Ю. Структура административного процесса: современное состояние и тенденции изменения [Текст] / В. И. Майоров, А. Ю. Петров // Обеспечение прав и свобод человека и гражданина : сборник статей по итогам международной научно-практической конференции (Тюмень, 17-19 ноября 2005 г.) / под ред. Г.Н. Чеботарева : в 5 ч. – Тюмень : Изд-во Тюменского государственного университета, 2006. – Ч. 3. – С. 82–88. – 0,4 п. л.

12. Петров, А. Ю. Принципы административно-процессуальной деятельности органов, осуществляющих контроль за оборотом наркотических средств [Текст] / А. Ю. Петров // Проблемы законодательства и правоприменения в сфере противодействия наркообороту : материалы международной научно-практической конференции (Челябинск, 28 октября 2005 года) / под общ. ред. В. И. Майорова. – Челябинск : Полиграф-Мастер, 2006. – С. 157–161. – 0,17 п. л.

13. Петров, А. Ю. Структура административного процесса: краткий обзор советского наследия [Текст] / А. Ю. Петров // Актуальные проблемы права России и стран СНГ-2005 г. : материалы VII международной научно-практической конференции (Челябинск, 7-8 апреля 2005 г.). – Челябинск : Изд-во Южно-Уральского государственного университета, 2005. – Ч. I. – С. 333–335. – 0,2 п. л.