

**И.В. Панова. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ
ПРАВО РОССИИ. Изд. 3-е, пересмотр.
М.: Норма: Инфра-М, 2012. 336 с.**

Очередная (одиннадцатая) монография моей ученицы, судьи Высшего Арбитражного Суда РФ, зав. кафедрой административного права Национального исследовательского университета “Высшая школа экономики”, доктора юрид. наук, проф., автора свыше 160 научных работ, Инны Викторовны Пановой посвящена важным и весьма актуальным вопросам административно-процессуального характера. Впервые изданная в 2003 г.¹ монография является серьезным шагом на пути формирования теории единой общеправовой системы процессуального права.

Проблемы процессуального регулирования оснований, условий и порядка реализации законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, других нормативных правовых актов и содержащихся в них материальных административно-правовых норм, регулирующих отношения в различных аспектах и направлениях реализации государственной исполнительной власти, приобретают сейчас особую остроту и практическую актуальность. Процессуализация властной деятельности публичных органов исполнительной власти необходима для эффективности деятельности последних: способствует ограничению принятия ими ошибочных решений, а также гарантирует невластным субъектам реализацию их прав и законных интересов.

Актуальность теоретико-правового исследования вопросов административно-процессуальной деятельности обусловлена необходимостью: 1) проведения современных научно-теоретических исследований в области административного процесса; 2) скорейшей административной процессуализации для создания системы административно-процессуального законодательства, нацеленной на реализацию конституционного положения о разделении властей, на защиту прав и свобод граждан, а также на создание правового государства; 3) улучшения организации и функционирования исполнительных органов государственной власти.

В ходе проведения судебной и административной реформ перед отечественными теоретиками и практиками неизбежно возникают сложнейшие проблемы административно-правового регулирования, которые связаны прежде всего с отсутствием необходимого механизма реализации установленных норм права, в частности, когда административное судопроизводство, упомянутое в Конституции РФ, при осуществлении государственно-правовой деятельности не находит должного развития в действующем законодательстве.

Актуальность монографии обусловлена также следующими факторами: 1) идет увеличение рассмотрения административных дел как административно-юрисдикционными органами, так и судьями арбитражной системы и судов общей юрисдикции; 2) институт административной юстиции остается в России на законодательном уровне не установленным, а в теории весьма дискуссионным.

¹ См.: *Панова И.В.* Административно-процессуальное право России / Под ред. Э.Н. Ренова. М., 2003.

Совершенствование и развитие административной процедуры (вне судебной и досудебной) – важнейшая гарантия прав невластных субъектов, это веление времени и логическое завершение административной реформы в нашей стране.

Принципы и доктринальные требования по проведению административной и судебной реформ предполагают следование в вопросах правового регулирования базовой конституционной норме – о непосредственно действующих правах и свободах человека и гражданина, а также о том, что именно они, эти права и свободы, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Автор говорит о том, что конституционное выделение административного судопроизводства в качестве самостоятельной формы правосудия подчеркивает необходимость законодательного развития этого важнейшего процессуального института. Действительно, в настоящее время в России идея административного судопроизводства весьма далека не только от правового, но и от логического завершения. Несмотря на все имеющиеся юридические предпосылки, административное судопроизводство (правосудие) не выделено в самостоятельную ветвь, административные суды не созданы.

Административно-процессуальная деятельность определяется как нормативно установленная форма упорядочения правовых документов (актов субъектов публичной власти: государственных и муниципальных органов исполнительной власти, Банка России). Мы согласны с тем, что понятие управленческой (исполнительно-распорядительной) деятельности значительно шире понятия административно-процессуальной деятельности и включает в себя наряду с правовыми и неправовыми (организационными, материально-техническими) отношениями, ведь многие правовые управленческие отношения не подвергаются процессуальному регулированию.

Соглашаемся с автором и с тем, что административное судопроизводство не является частью административного процесса, который регламентирует властную деятельность исполнительных органов публичной власти и Центрального банка РФ, за исключением деятельности, которая регулируется другими отраслями права. Весьма убедительно обосновывается наличие трех видов административного процесса (административно-нормотворческого, административно-праводелительного, административно-юрисдикционного), которые регулируются нормами административно-процессуального права.

Разделяем мнение в том, что можно говорить об административном судопроизводстве, которое может осуществляться в рамках ГПК РФ и АПК РФ по правилам будущего Кодекса административного судопроизводства либо в потенциально возможном административном суде, но в особом порядке.

Отсутствие процедуры в применении нормы властеотношения ведет фактически либо к ее парализации, либо к произволу чиновников. И то и другое в правовом государстве является недопустимым. До тех пор пока не будут проведены в стране серьезные мероприятия по правовой процессуализации материального права, реального прогресса в защите прав граждан, которые им предоставляют Конституция РФ и федеральные законы, не будет.

Выбор темы обусловлен тем обстоятельством, что в России, в отличие от зарубежных стран, ни в какой период (до революционный, советский и постперестроечный) не существовало правового механизма реализации важнейших (жизненно необходимых) норм, которые издавали административные органы (органы государственного управления).

Конституционное регулирование прав гражданина в нашей стране не ограждает его в достаточной степени от административного произвола и несправедливости, что самым серьезнейшим образом ставит на повестку дня вопросы о реформировании административно-процессуальной деятельности в России.

Предлагаемая вниманию читателей книга является авторским продолжением и углублением научного исследования административно-процессуального законодательства Российской Федерации, а также актуальных проблем теории и практики административно-процессуальной деятельности; административного судопроизводства как вида судопроизводства в Российской Федерации; важнейших производств административно-правонаделительного процесса: по обращениям; разрешительно-лицензионного; регистрационного; учредительно-организационного; кадрового (служебного); административно-договорного.

И.В. Панова, проанализировав научную концепцию общего понятия юридического процесса, определяет место административно-процессуальной деятельности в системе юридических процессов Российской Федерации. Основная задача работы заключается в углублении научного

исследования проблем административно-процессуальной деятельности: объема ее понятий, принципов, видов и их особенностей; предложении широкой трактовки административно-процессуальной деятельности, обозначающей ее место в юридическом процессуальном поле; рассмотрении видов административно-процессуальной деятельности, их особенностей, производств; детальном освещении вопросов производства по делам об административных правонарушениях как важнейшей и весьма специфической составной части административно-юрисдикционного процесса; разработке концепций Административно-процессуального кодекса РФ и Административно-юрисдикционного кодекса РФ; обосновании признания административно-процессуального права России самостоятельной отраслью российской правовой системы.

Таким образом, данная работа посвящена исследованию современного состояния теории и практики административно-процессуального законодательства, разработке проблем административно-нормотворческого, административно-правонаделительного и административно-юрисдикционного процессов с их производствами и выработке на данной основе авторской концепции по этой проблеме, а также предложениям по подготовке важнейших законодательных актов, таких как Кодекс административного судопроизводства и др.

Полагаем, что книга может служить практическим пособием для лиц, которые исследуют проблемы административного процесса, административной юстиции, административного судопроизводства, а также студентов, аспирантов, практических работников. Монография также заинтересует теоретиков административного права, исследующих проблемы административного процесса.

Н.М. Конин, зав. кафедрой административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии, доктор юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ, почетный работник высшего профессионального образования РФ