

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»  
Институт права  

---

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»  
(наименование)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности  

---

(код и наименование направления подготовки / специальности)

Государственно-правовая  

---

(направленность (профиль) / специализация)

## ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)

на тему «Понятие, принципы и виды административного процесса»

Обучающийся

А.С. Чеснокова

---

(Инициалы Фамилия)

---

(личная подпись)

Руководитель

к.ю.н. К.П. Федякин

---

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2023

## Аннотация

Работа посвящена теоретическим и практическим аспектам механизма правового регулирования административного процесса. Исследованы проблемы, связанные с теоретическим осмыслением понятия и сущности административного процесса, определено место административного процесса в административном праве. Приводятся результаты исследования понятия и сущности принципов административного права. Кроме того, определены и охарактеризованы отдельные виды административного процесса.

Введение посвящено обоснованию актуальности проблем теории и практики административного процесса. Определены объекты и предмет исследования, цели и задачи исследования, в также методологическая основа исследования.

Первая глава посвящена теоретическим и методологическим основам административного процесса. Исследованы понятия и сущность юридического и административного процесса. Определено современное состояние механизма правового регулирования административного процесса. Во второй главе раскрываются понятие и сущность принципов административного процесса. Проведены результаты исследования понятия, значения и классификации принципов административного права. Дана краткая характеристика основных принципов административного процесса. Третья глава посвящена изучению отдельных видов административного процесса. Исследован административный правотворческий процесс. Изучены административные правоприменительные процессы (административные процедуры, административный юрисдикционный процесс, административное судопроизводство).

Заключение предполагает краткое подведение итогов выпускной квалификационной работы.

## Оглавление

Введение.....	4
Глава 1. Административный процесс: теоретические основы.....	7
1.1 Понятие и сущность юридического процесса.....	7
1.2 Понятие, сущность и классификация административного процесса.....	15
1.3 Правовое регулирование административного процесса.....	21
Глава 2. Принципы административного процесса.....	31
2.1 Понятие, значение и классификация принципов административного процесса.....	31
2.2 Общая характеристика основных принципов административного процесса.....	40
Глава 3. Общая характеристика видов административного процесса.....	48
3.1 Административный правотворческий процесс.....	48
3.2 Административные процедуры.....	53
3.3 Производство по делам об административных правонарушениях.....	58
3.4 Административное судопроизводство.....	64
Заключение.....	69
Список используемой литературы и используемых источников.....	76

## **Введение**

**Актуальность темы исследования.** Административный процесс – это сложная и многогранная правовая категория административного права, которая достаточно сложна для изучения и применения. К настоящему времени в юридической науке и правоприменительной практике многие аспекты механизма правового регулирования административного процесса продолжают быть дискуссионным. В частности, науке административного права не сформировано единого мнения о правовой природе и сущности административного процесса. Также нет единого мнения о видах административного процесса.

Административный процесс является частью административного права, которое постоянно изменяется и дополняется. Знание актуальных норм и изменений в законодательстве помогает государственным служащим и юристам принимать правильные решения в интересах граждан.

Административный процесс регулирует процедуры обращения граждан в государственные органы и суды для защиты своих прав и интересов. Знание процедур и правил административного процесса помогает гражданам получать защиту своих прав наиболее эффективным способом.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Многие аспекты механизма правового регулирования были предметом научных изысканий российских и зарубежных исследователей. Среди них следует отметить работы следующих исследователей: Ю. В. Бажукова, А. И. Каплунов, В. А. Кудин, Д.Н. Бахрах, Б.В. Российский, Ю.Н. Старилов, / Д.Н. Бахрах, Б.В. Российский, Ю.Н. Старилов, В. М. Горшенев, К.В. Давыдов, А.А. Демин, А.Б. Зеленцов, О.А. Ястребов, И.В. Панова и многих других.

**Объектом** исследования являются общественные отношения, возникающие в рамках административного процесса.

**Предметом** исследования служат проблемы теоретического и практического характера, возникающих в рамках административного процесса.

**Цели и задачи исследования.** Целью дипломной работы является комплексный анализ механизма правового регулирования административного процесса. Для достижения указанной цели были поставлены следующие основные задачи:

- определить понятие и сущность юридического процесса;
- определить понятие и сущность административного процесса;
- изучить механизм правового регулирования административного процесса;
- установить понятие, значение и виды принципов административного процесса;
- определить и охарактеризовать понятие и сущность административного правотворческого процесса;
- определить и охарактеризовать понятие и сущность административных процедур;
- определить и охарактеризовать понятие и сущность и административного юрисдикционного процесса;
- определить и охарактеризовать понятие и сущность и административного судопроизводства.

**Методология и методика исследования.** В процессе написания дипломной работы применялись методы общенаучный, логические, метод анализа юридических документов, метод правового исследования правоприменительной практики. **Теоретическую основу исследования** составили учебная и научная литература в области административного и административно-процессуального права. **Нормативную базу исследования** составили действующее административное и административно-процессуальное законодательства, нормативно-правовые акты, регулирующие аспекты административного процесса. **Эмпирической базой исследования**

является правоприменительная практика, сформированная в рамках административного процесса.

**Научная новизна исследования** заключается в том, что теоретические выводы и положения проведенного исследования могут быть использованы для дальнейшего изучения административного процесса в российском правовом порядке.

**Структуру работы** определили цели и задачи исследования. Работа состоит из введения, трёх глав, включающих девять параграфов, выводов, списка используемой литературы и используемых источников.

## **Глава 1. Административный процесс: теоретические основы**

### **1.1 Понятие и сущность юридического процесса**

В российской и зарубежной научной юридической литературе на протяжении огромного количества лет ведутся споры о правовой природе (сущности) и структуре административного процесса. А.Б. Зеленцов, П.И. Кононов, А.И. Стахов справедливо отмечают: «В числе важнейших проблем, обсуждаемых в течение многих лет в отечественной и зарубежной административно-правовой науке, находится проблема понимания юридической сущности, структуры и форм нормативной регламентации административного процесса» [21].

Исследование понятия и сущности административного процесса невозможно, по нашему мнению, без определения понятия и сущности родового для административного процесса понятия, которым является понятие «юридический процесс». Административный процесс, частью юридического процесса, обладает признаками, которые характерны для всех видов юридического процесса.

Анализ российской и зарубежной научной юридической литературы показывает, что понятие и сущность юридического процесса были предметом научных работ большого количества исследователей. Определяя понятие и сущность юридического процесса, исследователи не могут сформировать единого подхода к решению следующих вопросов: 1) какие виды юридической деятельности могут быть включены в содержание (структуру) юридического процесса; 2) какое соотношение имеют процесс и процедуры.

Отвечая на первый вопрос, следует отметить, что к настоящему времени сформировалось два основных и противоположных друг другу подхода (концепций):

- Узкий подход (концепцию), сторонники которого сущностью юридического (юрисдикционного) процесса видят деятельность

судебных и правоохранительных органов по рассмотрению и разрешению юридических споров.

- Широкий подход (концепцию), сторонники которого в юридический процесс включают и иные виды юридической деятельности (они, в частности, к ней относят административные процедуры);

Исследователи отмечают, что изначально в юридической науке возник и стал развиваться узкий подход (концепция), которая в юридической науке также обозначается как «судебная» концепция [14; 16]. Родоначальником данного подхода считается немецкий правовед О. Бюлов, который указывал, что «юридический процесс – это система правовых процедур, которые регулируют отношения между сторонами и судом в процессе разрешения правовых споров» [41]. Широкое распространение данная концепция имела в европейской и советской научной юридической литературе. В отечественной юридической науке основоположником данной концепции является Н.Г. Салищева, которая позднее отказалась от своих первоначальных взглядов на правовую природу юридического и административного процесса.

Сторонниками данного подхода являются следующие исследователи:

- П.М. Сиприянов считает, что «юридический процесс есть только процесс судебного разбирательства и вынесения решения по делу» [8];
- В. Корнилов. Данный исследователь отмечает: «Юридический процесс – это совокупность процессуальных действий, связанных с осуществлением правосудия, т.е. рассмотрением дел в суде и вынесением им решений» [14];
- А.В. Крылов, который отмечает, что «юридический процесс – это совокупность процессуальных действий и процедур, направленных на рассмотрение и разрешение правовых споров и конфликтов в суде» [14];
- Ю.И. Мельников, определяя содержание юридического процесса, указывает, что «юрисдикционный процесс представляет собой



систему государственных процедур и действий, направленных на решение правовых споров и конфликтов путем вынесения судебных решений, которые обязательны для всех участников процесса и могут быть принудительно исполнены» [39].

При этом, сторонников «узкого» подхода к определению правовой природы юридического процесса также можно классифицировать на две группы:

- Исследователи, которые к юридическому процессу относят лишь юридическую деятельность органов судебной власти по рассмотрению и разрешению юридических споров и конфликтов (например, П.М. Сиприянов, А.В. Крылов);
- Исследователи, которые к юридическому процессу относят юридическую деятельность органов судебной власти и органов исполнительной власти по рассмотрению и разрешению юридических споров и конфликтов (Ю.И. Мельников).

Исследователи отмечают, что данная концепция, объясняющая понятие и сущность юридического процесса, возникла и развивалась в определенном контексте. К.В. Давыдов справедливо отмечает: «Думается, данный подход во многом обусловлен аномалиями советской юридической действительности, в рамках которой правовой регламентации подвергались в первую очередь юрисдикционные процедуры по поводу привлечения к ответственности» [15].

Позднее возник и стал развиваться широкий подход (концепция), который в настоящее время поддерживается многими современными исследователями. Основоположником данной теории является В.Д. Сорокин.

Яркими представителями юридической науки, которых можно отнести к сторонникам широкого подхода (концепции), определяющей содержание термина «юридический процесс», являются также В.М. Горшенев, А.Б. Зеленцов, П.И. Кононов, А.И. Стахов.

В.М. Горшенев в своей работе определяет юрисдикционный процесс следующим образом: «Юрисдикционный процесс представляет собой систему

процедур и действий, которые осуществляются государственными органами, уполномоченными на решение правовых споров и конфликтов, с целью достижения правоприменительного акта, который обеспечивает справедливое и точное применение закона к конкретным правовым ситуациям» [11].

А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов, с мнением которых мы полностью согласны, отвергая узкую концепцию сущности юридического (юрисдикционного) подхода, указывают, что «методологическая ошибка сторонников судебного понимания юридического процесса кроется в том, что в основу такого понимания ими положено не содержание деятельности, осуществляемой в рамках данного процесса, а субъект, осуществляющий данную деятельность [21].

Характеризуя правовую природу юридического процесса, следует отметить, что к настоящему времени сложилось несколько подходов к определению соотношения юридического процесса и юридических процедур.

Во-первых, исследователи, которые не разграничивают процессуальную и процедурную деятельность. О.Е. Солдатова, характеризуя данных исследователей, отмечает, что «отдельные сторонники широкого понимания юридического процесса (В.М. Горшенев, А.И. Ким, Ю.И. Мельников, П.Е. Недбайло, В.С. Основин и др.) иногда отождествляют процесс и процедуру и доводят юридический процесс до границ всякого правоприменения, однако некоторые последователи юрисдикционной концепции юридического процесса понимают под процессом урегулированный правом порядок юрисдикционной деятельности, а правовой процедурой предлагают именовать процесс в широком его понимании, то есть дают понять, что, по сравнению с процессом, процедура – юридическая деятельность иного уровня» [55]. В частности, В.О. Лучин, определяя соотношение юридического процесса и юридических процедур, отмечает, что «...«процесс» практически равнозначен «процедуре», между ними невозможно провести какую-нибудь разделительную грань» [36].

Во-вторых, исследователи, которые разграничивают процессуальную и процедурную деятельность.

В.Н. Протасов, определяя соотношении данных правовых явлений, отмечает, что «для процедуры основным является материальное регулятивное правоотношение, где реализуется обычное позитивное поведение субъектов, а для процесса – материальное охранительное правоотношение» [50]. К ним относятся две группы исследователей:

- исследователи, которые считают юридический процесс частью юридических процедур. Ярким сторонником данной точки зрения является известный советский и российский исследователь в области административного права Д.Н. Бахраха, который отмечает что «...процесс – одна из разновидностей процедуры, причем наиболее совершенная» [7];
- исследователи, которые считают юридические процедуры частью юридического процесса. По мнению В.А. Тарасовой, «процедура – это только начальная форма урегулированности в деятельности соответствующих органов, которая при наличии объективной необходимости может перерасти в форму, именуемую процессом» [59]. И.В. Панова, определяя содержание юридического процесса, отмечает, что «юридический процесс как разновидность социального процесса является нормативно-установленной формой упорядочивания юридической деятельности (действий) и правовых документов (актов), которая включает в себя судебные процессы (судопроизводства) и правовые процедуры» [46].

По нашему мнению, наиболее точным и верным о соотношении юридического процесса и юридических процедур является мнение А.Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов, которые справедливо отмечают, что «юридическая процедура есть форма осуществления юридического процесса, т. е. форма разрешения индивидуального юридического дела, которое составляет его содержание» [21]. Следовательно, по логике данных

исследователей, юридические процедуры и юридический процесс должны противопоставляться друг друга, поскольку имеют соотношение общего и частного, где общим (родовым) понятием является юридический процесс, а частным (видовым) являются юридические процедуры. Свой вывод они также подтверждают анализом современной зарубежной научной юридической литературы, исходя из которого следует, что современные зарубежные исследователи рассматривают юридические процедуры как способ и порядок ведения юридического дела [21].

Определение понятия и сущность юридического процесса включает в себя установление его признаков (характерных черт). В юридической науке к настоящему времени сформировано несколько подходов к определению признаков (характерных черт) юридического процесса. Некоторые из них включим в настоящее исследование.

В.Д. Сорокин выделил следующие признаки юридического процесса: Во-первых, процесс – это отчетливо выраженная государственно-властная деятельность. Во-вторых, стадийность, которая присуща либо процессу в целом, если в его составе нет производств (законодательный, бюджетный и т. п. процесс), либо составляющим его производствам, соответственно особенностям каждого из них. В-третьих, главная особенность процесса состоит в том, что это не любая властная деятельность, а исключительно юридическая как по содержанию, так и по своей цели и результатам. Смысл процесса – достижение предусмотренного законом юридического результата. В-четвертых, специальное правовое регулирование осуществляется посредством процессуальных норм [14].

И.С. Куксин сформировал следующие признаки юридического процесса: «Представляется возможным сформулировать следующие основные признаки юридического процесса: 1) это деятельность любого субъекта права, а не только специально уполномоченного, имеющего права и обязанности; 2) правовая регламентация данной деятельности, что свидетельствует о ее юридической, правовой природе...; 3) наличие самостоятельного объекта

деятельности ... - спор о праве, защита охраняемого законом интереса, блага;

4) наличие в рамках процесса определенной юридической процедуры, организующей процесс ...; 5) динамический характер деятельности, при которой субъекты стремятся к ее скорейшему завершению; 6) стадийный характер юридического процесса. ... Таким образом, предложенные и проанализированные признаки юридического процесса и его социальное значение составляют сущность данного правового явления» [33].

В.М. Горшенев отмечает следующие свойства (признаки) юридического процесса: «а) выражается в совершении операций с нормами права в связи с разрешением определенных юридических дел; б) осуществляется уполномоченными органами государства и должностными лицами в пользу заинтересованных субъектов права; в) закрепляется в соответствующих правовых актах – официальных документах; г) регулируется процедурно-процессуальными нормами; д) обеспечивается соответствующими способами правовой техники» [56].

П.П. Ланг считает, что «в теории права юридическому процессу в широком его понимании свойственны следующие признаки: нормативность, т.е. правовой характер, регулирование соответствующей нормой; динамичность (деятельностная природа); процедурно-процессуальный характер (другими словами, юридический процесс осуществляется посредством различных процедур, правил, требований и т.д.); направленность на достижение юридически значимого результата, конкретной цели; стадийность (юридический процесс состоит из последовательно сменяющих друг друга стадий)» [35].

По нашему мнению, признаками (характерными чертами) юридического процесса является следующее:

- является разновидностью социального процесса;
- регламентируется юридическими нормами, прежде всего нормами процессуального права;

- обязательным субъектом является государство в лице государственных (муниципальных) органов и должностных лиц;
- является динамической категорией, поскольку юридическая деятельность, которая является содержанием юридического процесса, разделена на определенные стадии (этапы);
- целью является рассмотрение и разрешение юридического дела;
- содержанием юридического процесса являются различные виды юридической деятельности, которые условно можно разделить на несколько групп: правотворческий процесс (процесс создания юридических норм) и правоприменительный процесс (процедурная деятельность; производство, в рамках которого осуществляется реализация юридических норм, устанавливающих юридическую ответственность; судопроизводство).

Вывод по первому параграфу:

В юридической науке не сформировано единого мнения о правовой природе юридического процесса. Следовательно, исследователи к настоящему времени не сформировано общепринятое в юридической науке понятие «административный процесс». При этом, можно выделить несколько подходов к определению правовой природы юридического процесса: широкий (управленческий) подход и узкий подход, в рамках которого одни исследователи ограничивают административный процесс юридической деятельностью органов судебной власти по рассмотрению и разрешению юридических споров и конфликтов, а другие юридической деятельностью органов судебной власти и органов исполнительной власти по рассмотрению и разрешению юридических споров и конфликтов.

По нашему мнению, юридический процесс – это урегулированная нормами права разновидность социального процесса, содержанием которой является организованная в определенные стадии (этапы) юридическая деятельность властных субъектов по созданию и применению норм права, целью которой является рассмотрение и разрешение юридического дела.

## **1.2 Понятие, сущность и классификация административного процесса**

Продолжением дискуссии о понятии и сущности юридического процесса является дискуссия о понятии и сущности административного процесса, которая периодически возникает и затухает в научной юридической литературе. Особенно активно данный вопрос стал обсуждаться после принятия и введения в действие КАС РФ.

Анализ научной юридической литературы показывает, что к настоящему времени сформировано несколько подходов к определению правовой природы и понятия административного процесса:

Во-первых, узкий (юрисдикционный) подход. Данный подход основан на том, что основным предназначением административного процесса является рассмотрение и разрешение административных дел. И.В. Панова, характеризуя сторонников данной концепции, отмечает: «Вторая группа ученых (А.Ф. Клейман, Н.Г. Салищева, А.А. Демин и др.) возражает против признания административным процессом всей области применения государственным аппаратом норм материального административного права, всего порядка деятельности административных органов» [45].

Ранее было отмечено, что основоположником узкого (юрисдикционного) подхода к определению сущности и понятия административного процесса является Н.Г. Салищева, которая, определяя сущность административного процесса, относила к нему «...регламентированную законом деятельность по разрешению споров, возникающих между сторонами административного правоотношения, не находящимися между собой в отношениях служебного подчинения, а также по применению мер административного принуждения» [53]. Мы также отмечали, что данный исследователь позднее отказалась от своих взглядов, включив в содержание «административного процесса административные

процедуры, административная юрисдикция, административное судопроизводство» [52]. Схожую точку зрения имеет С.И. Котюргин. Исследователь указывал следующее: «О процессе можно говорить только тогда, когда нарушен запрет, когда гражданин действует несвободно, когда поступки лица подпадают под действие санкций и наступает ответственность в той или иной форме» [32].

Во-вторых, широкий (управленческий) подход. Анализ научной юридической литературы показывает, что данный подход является самым востребованным и распространённым в современной науке административного права.

Данная теория (концепция) основана на исследованиях ученых-юристов, работавших в 60-е годы 20 века (С.С. Студеникин, Г.И. Петров, В.Д. Сорокин, В.М. Манохин, А.Е. Лунев, В.И. Попова). Её основоположником, как говорилось ранее, считается В.Д. Сорокин. По его мнению, «административный процесс есть урегулированный правом порядок разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления органами исполнительной власти Российской Федерации и её субъектов, а в предусмотренных законом случаях и другими полномочными субъектами. Административный процесс – это такая деятельность, в ходе осуществления которой складываются отношения, регулируемые нормами административно-процессуального права» [58].

Среди современных исследователей, которых можно отнести к сторонникам широкого (управленческого) подхода, можно встретить большое количество современных российских исследователей (в частности, к ним относится Д.Н. Бахрах, В.А. Лории, И.В. Пановой (2000 г.) и многие другие).

В-третьих, судебный подход. В.А. Шепелев, характеризуя данную концепцию, отмечает, что «идейный вдохновитель судебной концепции административного правосудия профессор Ю.Н. Стариков и его последователи отождествляют его с административным процессом, т. е. с



судебным порядком рассмотрения дел, возникающих из административных или иных публично-правовых отношений» [62].

Судебный подход к определению правовой природы административного процесса приобрел большое количество сторонников после принятия в 1993 г. Конституции РФ. Авторы учебника «Административно-процессуальное право», говоря о причинах появления данного подхода, отмечают, что одной из причин активного распространения судебной теории является принятие Конституции РФ и «закрепления в ней нового вида судопроизводства – «административного» (статья 118), а также терминов «административные дела» (статья 126), «административно-процессуальное законодательство» (пункт «к» часть 1 статьи 72)» [2]. К сторонникам судебного подхода следует отнести следующих исследователей: С.З. Женетль, С.Н. Махина, А.А. Никольская, Ю.В. Святохина.

Наконец, четвертый подход, который в науке административного права обозначается по-разному (обычно, его обозначать как интегративный подход к определению правовой природы административного процесса). После принятия и введения в действие КАС РФ сторонники «интегративного» подхода административный процесс понимают, как «взаимосвязанная внесудебная и судебная правоприменительная деятельность по разрешению административных дел, осуществляемая в процессуально-правовых формах административного производства и административного судопроизводства и регулируемая специальной отраслью права - административно-процессуальным правом» [27].

Его основоположником принято считать Н.Г. Салищеву. При этом, в настоящее время его сторонниками следует признать А.Б. Зеленцов, П.И. Кононов и А.И. Стахов.

Важным аспектом изучения правовой природы административного процесса является определение целей (значение) данного института. На основании анализа научной юридической литературы можно выделить

несколько подходов к определению целей (значения) административного процесса:

- Административный процесс предназначен для разрешения административных дел, связанных и несвязанных с разрешением административных споров и конфликтов;
- Административный процесс предназначен для разрешения административных дел предназначен для разрешения административных споров и конфликтов.

По нашему мнению, в рамках административного процесса рассматриваются и разрешаются административные дела, которые могут связаны и не связаны с разрешением административных споров и конфликтов. Административный процесс охватывает большое количество видов юридических действий, которые связаны с предоставлением государственных и муниципальных услуг, которые по своей природе являются административной процедурой. Исследователи отмечают, что юридическому процессу, разновидностью которого является административный процесс, следует признавать любую юридическую деятельность по разрешению спорных, так и бесспорных юридических дел.

Дискуссионным также является вопрос о структуре административного процесса. В научной юридической литературе можно встретить различные точки зрения о содержании административного процесса (классификации видов юридической деятельности). Свои авторские концепции были сформулированы, в частности, В.Д. Сорокиным, Д.Н. Бахрахом, А.И. Стаховым, И.В. Пановой и многими другими.

Основываясь на анализе научной юридической литературе, по нашему мнению, необходимо выделить следующие виды административного процесса:

Во-первых, административный правотворческий процесс. То есть, процесс создания, изменения и отмены нормативных правовых актов в сфере административного права.

Во-вторых, административный правоприменительный процесс, который разделяется на:

- административные процедуры – процесс рассмотрения и разрешения административных дел, не связанных с разрешением административных споров и конфликтов;
- административный юрисдикционный процесс (производство по делам об административных правонарушениях);
- административное судопроизводство – процесс рассмотрения и разрешения административных дел, связанных с разрешением административных споров и конфликтов органами судебной власти.

Изложенное выше дает возможно сформулировать признаки (характерные черты) административного процесса и содержание термина «административный процесс». Исходя из специфики предмета административного права признаками (характерными чертами) административного процесса являются:

- является разновидностью социального и юридического процесса;
- регламентируется административными нормами, прежде всего нормами процессуального права. При этом, спецификой административного права является то, что в рамках административного процесса могут рассматриваться и разрешаться административные дела, возникшие на основании норм из других отраслей права;
- обязательным субъектом является государство в лице государственных (муниципальных) органов и должностных лиц;
- является динамической категорией, поскольку юридическая деятельность, которая является содержанием административного процесса, разделена на определенные стадии (этапы);
- целью является рассмотрение и разрешение административного дела;

- содержанием юридического процесса являются различные виды юридической деятельности, которые условно можно разделить на несколько групп: правотворческий процесс (процесс создания, изменения и отмены нормативных правовых актов в сфере административного права) и правоприменительный процесс (административные процедуры; административный юрисдикционный процесс (производство по делам об административных правонарушениях и административное судопроизводство)).

Выводы по второму параграфу:

В юридической науке также не сформировано единого мнения о правовой природе административного процесса. В настоящему времени сформировано несколько подходов к определению правовой природы юридического процесса:

- широкий (управленческий) подход;
- узкий подход;
- судебный подход;
- интегративный подход, который в настоящее время активно развивается современными исследователями.

Признаками (характерными чертами) административного процесса являются: является разновидностью социального и юридического процесса; регламентируется административными нормами; обязательным субъектом является государство в лице государственных (муниципальных) органов и должностных лиц; является динамической категорией, предполагающей определенные стадии (этапы); целью является рассмотрение и разрешение административного дела.

Содержанием юридического процесса являются различные виды юридической деятельности, которые условно можно разделить на несколько групп: правотворческий процесс (процесс создания, изменения и отмены нормативных правовых актов в сфере административного права) и

правоприменительный процесс (административные процедуры; административный юрисдикционный процесс (производство по делам об административных правонарушениях и административное судопроизводство).

Административный процесс – это урегулированная нормами права разновидность социального и юридического процесса, содержанием которой является организованная в определенные стадии (этапы) юридическая деятельность властных субъектов по созданию и применению норм права, целью которой является рассмотрение и разрешение административного дела.

### **1.3 Правовое регулирование административного процесса**

Отсутствие единого подхода к пониманию сущности и содержания административного процесса негативно сказывается на его механизме правового регулирования. В случае, когда нет общепринятого определения понятия и содержания административного процесса, это может привести к проблемам при разработке и применении нормативно-правовых актов, регулирующих административный процесс. Различные подходы к пониманию сущности и содержания административного процесса могут также приводить к различным толкованиям правил административного процесса, что может создавать неопределенность и противоречия в правоприменительной практике. А.Б. Зеленцов и О.А. Ястребов, в частности, характеризуя современный российский механизм правового регулирования административного процесса, справедливо отмечают: «Однако в современной России в правовом регулировании административного процесса отсутствуют системность и последовательность» [23].

Анализ российского и зарубежного административного законодательства, а также анализ научной юридической литературы позволяют выделить несколько моделей правового регулирования административного процесса, которые сформировались к настоящему времени.

Во-первых, отдельная (двухкомпонентная или двухуровневая) модель правового регулирования административного процесса.

Отдельная (двухкомпонентная или двухуровневая) модель правового регулирования административного процесса предполагает разделение правил и процедур регулирования административного процесса на два уровня: первичное административное рассмотрение и административно-судебное рассмотрение. Правила, применяемые на первом уровне, регулируют процедуры, применяемые административными органами при первичном рассмотрении дел. Правила, применяемые на втором уровне, регулируют административно-судебное рассмотрение дел.

Однако, недостатком отдельной модели правового регулирования административного процесса может быть необходимость использования нескольких законов и правил, что может усложнять процедуры и увеличивать время, затрачиваемое на подготовку и проведение административных дел. Также, возможна неоднозначность и противоречивость правил, которые регулируют разные стадии административного процесса.

В научной юридической литературе отмечается, что это самая распространенная в мире модель правового регулирования административного процесса [22]. Отдельная модель правового регулирования административного процесса в большом количестве европейских стран. Она, в частности, действует в Германии, Греции, Испании, Италии, Польше, Финляндии, Чехии, Австрии, Франции, Португалии, Черногории и других странах. Например, в Австрии административный процесс регулируется на основании Закона об основных положениях определения производств (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz, AVG) и Закона об административном судопроизводстве (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz, VwGVG). Закон об основных положениях определения производств (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz, AVG) был принят в Австрии в 1991 году. Он представляет собой общие правила административного рассмотрения дел,

включая права и обязанности органов исполнительной власти, а также лиц, участвующих в административном процессе. Закон также устанавливает относительно правила оспаривания актов и процедур их изменения или отмены. Кроме того, AVG содержит нормы по процедуре административного привлечения граждан к ввозу наркотиков. Закон об административном судопроизводстве (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz, VwGVG) был принят в 2013 году и определяет правила судебного разбирательства в решении спорах. Он содержит положения о правах и полномочиях, предусмотренных судами, а также о правах и обязанностях, связанных с судебными разбирательствами. Закон также устанавливает процедуры обжалования решений судов).

Модель отдельной кодификации административных процедур и административного судопроизводства используется не только в Европе, но и в других регионах, включая Азию и Африку. В Японии, например, существуют Закон об административных процедурах (1993) и Закон о судебном процессе по административным спорам (1962, редакция 2004). В Анголе, в свою очередь, принят Декрет-Закон о правилах процедуры и административной деятельности (1995) и Декрет-Закон об административно-спорном процессе (1996). Эти нормативные акты определяют правила проведения административных процедур и административных судопроизводств, а также определяют права и обязанности участников этих процессов.

Кроме того, широкое распространение данная модель имеет в странах, территории которых раньше входили в состав СССР. Модель отдельного правового регулирования административного процесса действует в Армении, Узбекистане, Литве и Украине.

Во-вторых, модель общей (единой) правового регулирования административного процесса.

Модель общей (единой) правового регулирования административного процесса предполагает создание единого законодательного акта, который устанавливает общие правила регулирования административного процесса. Этот акт включает в себя не только процедуры административного

судопроизводства, но и процедуры, применяемые административными органами при принятии решений по административным делам. Преимуществом модели общей (единой) правового регулирования административного процесса является единообразное применение правил во всех административных делах. Это позволяет сократить время и затраты на обучение и подготовку кадров, а также упростить процедуры административного судопроизводства. Кроме того, единая кодификация может способствовать устранению противоречий и неопределенностей, которые могут возникать при использовании различных законов и правил.

Однако, недостатком модели общей (единой) правового регулирования административного процесса является отсутствие возможности учитывать специфические особенности отдельных отраслей административного права. Также, при создании единого законодательного акта могут возникать сложности с учетом всех мнений и интересов заинтересованных сторон.

Единая (общая) модель правового регулирования административного процесса, которая предполагает наличие единого законодательного акта, регулирующего все аспекты административного процесса, используется в разных регионах мира. Приведем примеры разных стран и регионов, где действует данная модель правового регулирования административного процесса.

Единая (общая) модель правового регулирования административного процесса, например, действует в Нидерландах и Болгарии. Так, административный процесс в Нидерландах регулируется законом «Об общем административном порядке» (*Algemene wet bestuursrecht, AWR*), принятым в 1994 году и вступившим в силу в 1997 году. Этот закон определяет правила процедуры, которые должны соблюдаться при осуществлении административной деятельности, а также права и обязанности граждан и государственных органов в рамках административного процесса.

Ярким примером единой модели правового регулирования административного процесса являются некоторые штаты Мексики. А.Б.



Зеленцов и О.А. Ястребов отмечают, что «в Мексике модель единой кодификации получила поддержку не на общенациональном уровне, а в законодательстве субъектов федерации. Так, единый Кодекс административных производств (1996) действует в штате Мехико» [22].

Наконец, многокомпонентные модели правового регулирования административного процесса.

Многокомпонентные модели правового регулирования административного процесса представляют собой сочетание различных элементов из единой и раздельной моделей. Они предусматривают создание отдельных нормативных актов для различных аспектов административного процесса, при этом в рамках этих актов может использоваться как единая, так и раздельная система правил.

Одним из примеров многокомпонентной модели правового регулирования административного процесса является модель, используемая в США. В США административный процесс регулируется рядом законов и правил, которые определяют процедуры и правила взаимодействия государственных органов с гражданами и другими организациями. Эти законы и правила включают в себя различные элементы из единой и раздельной моделей.

В России административный процесс регулируется большим количеством нормативно-правовых актов из-за исторически сложившейся ситуации и особенностей развития правовой системы. В советское время административный процесс был отнесен к числу вспомогательных дисциплин и регулировался нормативно-правовыми актами, которые определяли процедуры и правила взаимодействия государственных органов с гражданами и организациями.

После распада СССР и перехода России к рыночной экономике было необходимо привести законодательство в соответствие с новыми реалиями и требованиями международного права. В результате было принято большое

количество законов и других нормативно-правовых актов, которые регулируют различные аспекты административного процесса.

Кроме того, в России существует федеральное деление власти, и административный процесс регулируется как на федеральном, так и на региональном уровнях. В различных регионах могут существовать свои законы и правила, которые дополняют или изменяют федеральное законодательство.

Также стоит учитывать, что административный процесс в России является довольно сложной и многогранной областью права, которая охватывает множество различных процедур и правил. Поэтому регулирование административного процесса требует принятия большого количества нормативных актов, чтобы обеспечить права и свободы граждан, защитить интересы государства и обеспечить правопорядок в обществе.

Следовательно, в настоящее время в российском правопорядке сформирована и действует многокомпонентная модель правового регулирования административного процесса, которая предполагает, что механизм правового регулирования административного процесса включает в себя большое количество нормативно-правовых актов. В этой связи, считаем важным определить признаки (критерии) для систематизации источников механизма правового регулирования административного процесса.

Анализ административного и административно-процессуального законодательства, а также научной юридической литературы позволяет, по нашему мнению, выделить наиболее важные для понимания сущности административного процесса (критерии) для систематизации источников его регулирования. К ним, по нашему мнению, следует отнести следующее:

Во-первых, юридическая сила нормативно-правового акта. На этом основании можно выделить следующие виды нормативно-правовых актов:

- Конституция РФ и международные договоры Российской Федерации. Стоит отметить, что в научной юридической литературе можно встретить различные классификации конституционных норм,

которые регламентируют административный процесс. Например, авторы учебника «Судебное административное право» выделяют следующие виды конституционных норм, регулирующих административный процесс: «1. Нормы, которые закрепляют основные права, свободы и обязанности граждан, реализуемые в сфере публичного управления (ст. ст. 22 - 36, 38 - 44 Конституции РФ)...2. Нормы, которые закладывают основы для определения сфер действия федерального и регионального административно-процессуального законодательства, устанавливают границы законотворческой деятельности Российской Федерации и ее субъектов в области административного и административно-процессуального регулирования (ст. ст. 71 - 73)...3. Нормы, которые определяют общие принципы правосудия и, следовательно, непосредственно относятся к судебному административному праву...4. Нормы, составляющие конституционно-правовое ядро судебного административного права» [23];

- Федеральный конституционные законы (например, Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 N 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», который определяет правовой статус органов судебной власти);
- Федеральные законы. На этом уровне следует выделить кодифицированные нормативно-правовые акты и некодифицированные акты. К кодифицированным относятся, в частности, КоАП РФ и КАС РФ;
- Законы субъектов РФ. Это, как правило, нормативно-правовые акты, которые регламентируют административные процедуры. Стоит отметить, что согласно п. к ч. 1 ст. 72 Конституции РФ административное и административно-процессуальное законодательство является предметом совместного ведения РФ и субъектов РФ [30];

- Подзаконные нормативно-правовые акты. К ним, в частности, следует отнести постановления Правительства РФ, направленные на уточнение процедур, форм и сроков рассмотрения административных дел, а также приказы и инструкции федеральных и региональных органов исполнительной власти, которые содержат разъяснения по применению административно-процессуального законодательства; региональные законы и постановления, регулирующие порядок рассмотрения административных дел на местном уровне.

Во-вторых, вид административного процесса. На этом основании выделять следующие виды нормативно-правовых актов:

- Нормативно-правовые акты, которые регламентируют административно-правотворческий процесс. Правовые нормы, которые регламентируют административно-правотворческий процесс, в частности, включены в Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (в ч. 2 ст. 12 указанного федерального закона установлены требования к содержанию и оформлению административного регламента) [44];
- Нормативно-правовые акты, которые регламентируют административные процедуры. К ним, в частности, следует отнести нормы Федерального закона от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», которые устанавливают правила предоставления государственных и муниципальных услуг, предоставление которых по своей природе являются административной процедурой;
- Нормативно-правовые акты, которые регламентируют административно-юрисдикционный процесс (производство по делам об административных правонарушениях). К ним, в частности,

следует отнести Закон Самарской области «Об административных правонарушениях на территории Самарской области» [35];

- Нормативно-правовые акты, которые регламентируют административное судопроизводство. Здесь необходимо отметить кодифицированные нормативно-правовые акты, регламентирующие административное судопроизводство – КоАП РФ, КАС РФ, ГПК РФ и АПК РФ.

Во-третьих, принадлежности к определенной отрасли права. Характеризуя данный признак (критерий) для выделения видов нормативно-правовых актов, регламентирующих административный процесс, следует обратить внимание на мнение И.В. Пановой, которая определяя признаки административного процесса, отмечает, что «Административный процесс обслуживает нормы других отраслей права, за исключением конституционного и уголовного» [46]. Следовательно, в зависимости от принадлежности следует выделять нормативно-правовые акты из административного законодательства, нормативно-правовые акты из налогового законодательства, нормативно-правовые акты из трудового законодательства, нормативно-правовые акты из экологического законодательства и т.д.

Выводы по третьему:

В настоящее время в мире сформировалось несколько моделей правового регулирования административного процесса. Основными являются следующие модели:

- модель общей (единой) правового регулирования административного процесса, где административный процесс регламентируется одним (единым) нормативно-правовым актом;
- раздельная (двухкомпонентная или двухуровневая) модель правового регулирования административного процесса, где механизм правового регулирования административного процесса включает в себя несколько нормативно-правовых актов, которые

по отдельности регламентируют административные процедуры и административный процесс;

- многокомпонентные модели правового регулирования административного процесса, где административный процесс регламентируется большим количеством нормативно-правовых актов, имеющих различную правовую природу и сферу применения.

Наибольшее распространение имеет раздельная (двухкомпонентная или двухуровневая) модель кодификации административного процесса. Она доминирует во многих зарубежных правовых порядках, в том числе в большом количестве европейских стран и стран, территории которых входили в состав СССР.

В настоящее время в российском правовом порядке сформирована и действует многокомпонентная модель правового регулирования административного процесса. В нашей стране механизм правового регулирования включает в себя большое количество нормативно-правовых актов, которые условно можно классифицировать по следующим признакам (критериям): юридическая сила нормативно-правового акта; вид административного процесса; принадлежность к определенной отрасли права. Выделяют и другие основания для классификации количество нормативно-правовых актов, регулирующих административной процесс. При этом, юридическая сила; вид административного процесса; принадлежность к определенной отрасли права, по нашему мнению, являются основными признакам (критериям), которые наиболее точно указывают на специфику административного процесса.

## **Глава 2. Принципы административного процесса**

### **2.1 Понятие, значение и классификация принципов административного процесса**

Важное значение для механизма правового регулирования административного процесса имеют принципы права. На основании анализа научной юридической литературы можно сделать вывод, что принципы административного процесса являются частью системы принципов административного права, которые, в свою очередь, являются частью системы принципов права. Н.П. Дудин справедливо отмечает, что «являясь составной частью управленческой деятельности, административный процесс основывается на общих принципах государственного управления, которые, однако, находят в нем специфическое выражение» [20].

В этой связи, по нашему мнению, исследование принципов административного права должно включать в себя исследование понятия, признаков принципов права, на основании которого можно сформулировать признаки принципов административного процесса.

Содержание термина «принципы права» определяется доктринально. При этом, анализ научной юридической литературы показывает, что исследователи, как правило, сходным образом определяют содержание данного термина.

В частности, А.Р. Нобель справедливо отмечает, что «значительным числом авторов принципы определяются такими дефинициями, как исходные и общие начала, идеи, положения и т.д., однако выделяемые ими субстантивные признаки являются различными» [42]. Согласно мнению И.В. Понкина, «принцип в праве – это одно из фундаментальных руководящих начал (писаных или неписаных) в праве, экспектативно отражающее меру должного (ожидаемого, преследуемого, истребуемого) и подлежащего выполнению (соблюдению, обеспечению) в упорядочивании правового

регулирования (как целенаправленной систематической деятельности) и правореализации (соответственно, в оценивании таковых), правовой онтологии и правового пространства, и/или одна из объективных закономерностей нормотворческой, нормоконтрольной и нормореализационной деятельности, действующих всеобщим образом независимо от конкретных субъектов и объектов и от конкретных условий (в том числе временных), проистекающих, в том числе, из природы человеческой психологии, природы и особенностей человеческого социума и их нравственных оснований» [47]. Г.В. Мальцев, характеризуя содержание термина «принцип права», отмечает, что «обычно принцип характеризуют как некую первооснову, исходный пункт или руководящую линию в каком-либо деле. Сущность принципов (познания и мышления, опыта и действия) объективна, она отражает устойчивые, повторяющиеся связи между явлениями в природе и обществе. За каждым принципом стоит определенная закономерность, естественный или социальный закон» [37].

На основании анализа научной юридической литературы можно выделить следующие признаки принципы права:

Во-первых, лапидарность. Данный признак подразумевает краткость и ясность формулировок правовых норм. Лапидарность принципа права означает, что правовые нормы должны быть сформулированы кратко и ясно, чтобы их смысл был понятен каждому. Это связано с необходимостью обеспечения точности и ясности правовых норм, чтобы они не могли быть толкованы по-разному или применены с ошибками. Кроме того, лапидарность принципа права позволяет уменьшить объем правовых норм и упростить их понимание и применение. Более лаконичная формулировка правовых норм также ускоряет процедуру их создания и изменения, что является важным аспектом в быстро изменяющемся обществе и экономике.

Во-вторых, фундаментальность и основополагающий характер. Принципы права выражают основные ценности, на которых строится правовой порядок и определяют содержание и направление правовых норм.



Фундаментальность и основополагающий характер принципов права определяются не только их ролью в формировании системы права, но и тем, что они определяют основные принципы социальной организации общества и отражают его ценностные ориентации. Например, принципы права, такие как правовая защита личности, свобода и равенство перед законом, являются важнейшими компонентами гражданского общества и демократического правового государства. Эти принципы определяют правовой статус граждан и гарантируют их права и свободы, а также устанавливают принципы ответственности и ограничения государственной власти.

В-третьих, стабильность и устойчивость. Стабильность принципов права означает, что они должны сохранять свою силу и значимость на протяжении времени, несмотря на изменения в обществе и правовой системе. Это связано с необходимостью обеспечения надежности и предсказуемости правовой системы, чтобы граждане могли ориентироваться в ней и осуществлять свои права и обязанности. Устойчивость принципов права подразумевает, что они не должны меняться или нарушаться без достаточной причины и процедуры. Это связано с необходимостью обеспечения справедливости и защиты прав граждан, а также установления равенства перед законом и гарантий правовой защиты. Стабильность и устойчивость принципов права достигаются через несколько механизмов. Во-первых, это установление принципов права в конституции и других основных законах, что придает им высший статус и значимость. Во-вторых, это система правовых норм, которые устанавливают правила и процедуры изменения и применения правовых принципов. В-третьих, это профессиональные юридические общества и организации, которые следят за соблюдением правовых принципов и борются за их установление и защиту.

В-четвертых, приоритетность. Согласно данному признаку принципы права имеют более высокий статус, чем другие источники права, и должны иметь преимущественное значение при применении правовых норм.

В-пятых, открытость и универсальность. Открытость принципов права означает, что они должны быть доступны для ознакомления и понимания каждым гражданином. Это связано с необходимостью обеспечения прозрачности и общественного контроля в деятельности государственных органов, а также с обеспечением гражданских прав и свобод. Например, доступность конституции, законов и других правовых норм является необходимым условием для их понимания и соблюдения гражданами. Универсальность принципов права означает, что они должны быть применимы для всех граждан и организаций, независимо от их социального статуса, национальности или других факторов. Это связано с необходимостью обеспечения равенства перед законом и защиты прав и свобод граждан. Например, принципы права, такие как свобода вероисповедания, равенство перед законом или право на справедливое судебное разбирательство, должны быть применимы к каждому гражданину, независимо от его национальности, политических взглядов или социального статуса.

В-шестых, интегративность. Интегративность принципов права – это принцип, который заключается в том, что различные принципы права должны рассматриваться как взаимосвязанные и взаимодополняющие друг друга, а не как изолированные и независимые.

Наконец, источником (внешним проявлением) принципов являются правовые нормы и правосознание субъектов права. А.М. Васильева, характеризуя правовую природу принципов права справедливо указывает, что «было бы неточным считать, что правовые идеи (принципы) окончательно реализуются лишь в системе правовых норм» [9].

Следовательно, принципы права – это краткие и ясные, взаимосвязанные фундаментальные (основополагающие) идеи и концепции, закрепленные в правовых нормах и правосознании субъектов права, которые созданы для стабилизации и развития правопорядка (правовых норм и правоприменительной практики).

В научной юридической литературы показывает, что история становления и развития принципов административного права, частью которых являются принципы административного процесса, имеют в европейском (континентальном) праве глубокие исторические корни [24]. Изначально принципы административного права были изучены и сформулированы учеными-юристами. Затем фундаментальные идеи и концепции, которые являются существом принципов административного права, были закреплены в конституционных нормах, которые затем были детализированы и конкретизированы в административном законодательстве.

К настоящему времени сформировано несколько сходных концепций, которые определяют правовую природу и содержание правовой дефиниции «принципы административного права». Приведем пример. Л.А. Андреева, А.Г. Богданов, определяя правовую природу и содержание термина «принципы административного права», указывают: «Под принципами административного права понимаются основные идеи, требования, положения, выражающие его сущность и определяющие содержание административно-правовых норм. Необходимо отметить, что каждая отрасль права обладает определенным набором как общих принципов, характерных для всех его отраслей, так и собственными, придающими уникальность» [6].

Важной частью системы принципов административного права являются принципы административного процесса, в рамках которого создаются и реализуются нормы административного права. В научной юридической литературе, при этом, можно встретить различные точки зрения, раскрывающие правовую природу и содержание правовой дефиниции «принципы административного процесса».

Например, А.И. Каплунов, определяя правовую природу принципов административного процесса, отмечает: «Принципами административного процесса являются закреплённые в нормах административного и административно-процессуального права основные, исходные положения, отражающие его особенности, определяющие ход и назначение процесса.

Принципы это основные идеи, реализуемые в наборе правил, создающих определённый процессуальный режим» [27].

По мнению, И.В. Пановой, «принципы административного процесса – это такая исходная установка, посредством которой определяются особенности, специфика, назначение административно-процессуальной деятельности, которая должна найти закрепление в нормах права, ибо только в этом случае принцип приобретает правовой характер» [45]. О.В. Джуха, формируя свое определение термину «принципы административного процесса», отмечает: «Таким образом, принципы административного процесса представляют собой обусловленные социально-экономическими и политическими устоями российского государства и общества, закреплённые непосредственно в нормах административного процессуального права или вытекающие из его содержания правовые идеи (основные, руководящие начала), отражающие его сущность и характерные черты» [17].

В науке административного права неоднократно говорилось о важном значении принципов административного права. Приведем примеры из научной юридической литературы, где исследовали определяли назначение принципов административного права.

К.П. Зоммерманн выделяет следующие функции принципов административного права: восполнение пробелов; унификация и приведение к единообразию; ориентир для действий административных органов; легитимация административного права и административной практики [24].

Ю.А. Широкопояс и Е.Г. Томбулова, говоря о назначении принципов административного судопроизводства, указывают, что «значение принципов административного процессуального права заключается в следующем: 1) выступают гарантией законного и обоснованного правосудия по административным делам; 2) обеспечивают единство, внутреннюю согласованность всех составляющих элементов административного процессуального права; 3) характеризуют содержание, форму процессуальной деятельности субъектов административного судопроизводства; 4)

способствуют правильному толкованию всех норм гражданского процессуального права; 5) несут самостоятельную функцию в стадиях процесса или его отдельных институтах; 6) формулируют качественные особенности производства по административным делам; 7) способствуют преодолению пробелов в административном процессуальном праве» [64].

О.В. Джуха отмечает следующие функции принципов административного процесса: «Указанные свойства принципа права обуславливают его важное и многостороннее значение. Во-первых, принципы административного процесса как нормативно-руководящие начала (истoki) играют роль его «несущей конструкции», вокруг которой сооружается, формируется вся система административно-процессуальных норм. Именно этим обстоятельством объясняется то, что принципы права всегда выражают (отражают) его природу и основные черты. Во-вторых, принципы административного процесса права дают возможность понять и осознать необходимость совершенствования административно-процедурного законодательства, т.е. учитывать их при формулировании новых, более прогрессивных административных процессуальных норм. В-третьих, принципы административного процесса помогают уяснить смысл и значение действующих процессуальных норм и поэтому имеют важное значение при толковании норм административно-процедурного законодательства. В-четвертых, различные формы реализации права (применение, использование, исполнение и соблюдение) невозможны без правового воспитания, т.е. развития правосознания как тех, кто использует, применяет нормы права (профессиональное правосознание), так и тех, по отношению к кому применяются нормы права (обыденное или массовое правосознание) [17].

По нашему мнению, принципы административного процесса предназначены в российском правопорядке для следующего:

- закрепляют основополагающие и фундаментальные идеи и концепции, которым подчиняется юридическая деятельность, реализуемая в рамках административного процесса;

- является источником правового регулирования отношений, которые возникают, изменяются и прекращаются в рамках административного процесса;
- является ориентиром для субъектов административного права, придавая стабильность и устойчивость механизму правового регулирования административного процесса.

В настоящее время в рамках административного процесса функционирует большое количество принципов права. В этой связи, необходимо, по нашему мнению, определить признаки (критерии) для классификации принципов административного процесса.

На основании анализа научной юридической литературы, законодательства, которое регламентирует административный процесс и правоприменительной практики можно сделать вывод, что к настоящему времени сформировано несколько признаков (критериев) для классификации принципов административного права:

- сфера распространения принципов административного процесса;
- нормативное закрепление;
- объект (предназначение) принципа административного процесса.

Самым распространенным критерием (признаком), на основании которого классифицируют принципы административного процесса, является сфера распространения. О.В. Джуха, в частности, отмечает: «Традиционным основанием систематизации принципов в правоведении является их классификация в соответствии с отраслевым дроблением права. Такой подход встречается и в общетеоретических, и в отраслевых исследованиях» [18].

На этом основании выделяют следующие виды принципов административного процесса:

- общеправовые принципы – принципы, которые действуют во всей системе права;
- межотраслевые принципы – принципы, действующие в рамках нескольких отраслей российского права;

- отраслевые принципы – принципы, действие которых распространяется на определенную отрасль права;
- принципы, действующие в рамках какой-либо группы правовых норм, которые объединяются в подотрасль права или правовой институт.

В зависимости от источника выделяют следующие виды административного процесса:

- принципы административного процесса, которые закреплены в Конституции РФ;
- принципы административного процесса, которые закреплены в иных нормативно-правовых актах.

Указанную классификацию можно увидеть, например, в работах Ю.А. Широкопояса, который определяя систему принципов административного судопроизводства, выделяет в ней две группы принципов: принципы, закреплённые в Конституции РФ и принципы, закреплённые в КАС РФ [64].

В зависимости от объекта (предназначения) правового регулирования выделяют также организационно-функциональные и функциональные принципы административного процесса [17]. Организационно-функциональные принципы определяют структуру и организацию административного процесса, а функциональные принципы определяют его цели и направление.

В научной юридической литературе встречаются работы, авторы которых комбинируют между собой признаки (критерии) для классификации принципов административного процесса. О.В. Джуха предлагает свою классификацию принципов административного процесса. Исследователь отмечает, что «с учетом изложенного, целесообразно принципы административно-юрисдикционного процесса классифицировать на две системообразующие группы: институциональные и функциональные принципы, которые в свою очередь включают в себя подсистему принципов общеправового и отраслевого характера» [18].

Выводы по четвертому параграфу:

Принципы административного процесса являются частью системы принципов административного права, которая является частью системы принципов права. Для них характерны признаки (черты), который свойственны всей системе принципов права и системе принципов административного права. Принципы административного процесса, являясь краткими и ясными, взаимосвязанными фундаментальными (основополагающими) идеями и концепции административного процесса, они создаются и сохраняются в правовых нормах и правосознании субъектов административного права для стабилизации и развития правотворческого и правоприменительного административного процесса.

Принципы права закрепляют фундаментальные (основополагающие) идеи и концепции и стабилизируют правовые отношения, которые складываются в рамках административного процесса. В настоящее время в рамках административного процесса функционирует большое количество принципов права, которые в юридической науке классифицируются по различным основаниям. Наиболее распространенными в юридической науке являются следующие признаки (критерии): сфера распространения принципов административного процесса; нормативное закрепление; объект (предназначение) принципа административного процесса.

## **2.2      Общая характеристика основных принципов административного процесса**

К настоящему времени исследователи не сформировали единого мнения о системе основных (универсальных) принципов административного процесса. С.А. Шатов справедливо отмечает, что «в отечественной правовой науке нет единого взгляда на систему принципов административного процесса, что обусловлено, по нашему мнению, двумя взаимосвязанными факторами. С одной стороны, государственно-управленческая деятельность,



юридической формой которой выступает административный процесс, требует оперативных исполнительно-распорядительных действий...С другой стороны, эволюция административно-процессуального права протекает в условиях тесной интеграции последнего с иными отраслями процессуального права, что способствует усилению в нем роли положений, характерных для гражданского, арбитражного и уголовного процессуального права [62].

В рамках нашего исследования приведем несколько примеров работ, в которых определяется система основных (универсальных) принципов административного процесса.

А. И. Каплунов, определяя систему общих (универсальных) принципов административного процесса, указывает следующее: «Учитывая сказанное к числу общих (универсальных) принципов административных производств, входящих в административный процесс, могут быть отнесены только следующие: 1) законности; 2) охраны интересов личности и государства; 3) гласности; 4) объективной (материальной) истины; 5) национального языка; 6) самостоятельности в принятии решения» [27].

А.В. Волков следующим образом определяет систему основных (универсальных) принципов административного процесса: «По нашему мнению, с учетом всего вышеизложенного в систему принципов административного процесса следовало включить: 1) принцип законности; 2) принцип материальной истины; 3) принцип презумпции невиновности; 4) принцип национального языка; 5) принцип состязательности и равноправия сторон; 6) принцип реализации права на защиту и юридическую помощь; 7) принцип многоступенчатости (инстанционности); 8) принцип самостоятельности в принятии решений» [10].

И.В. Панова предлагает свою классификацию принципов административного процесса. Исследователь указывает: «С нашей точки зрения, с учетом специфики иных видов юридических процессов и на основании анализа имеющихся высказываний по данному вопросу в систему принципов административного процесса следовало бы включить: 1) принцип

законности; 2) принцип объективной (материальной) истины; 3) принцип равенства сторон; 4) принцип обеспечения охраны прав субъектов административного процесса; 5) принцип гласности административного процесса; 6) осуществления процесса на национальном языке; 7) принцип быстроты (оперативности, экономичности, эффективности) процесса; 8) принцип самостоятельности принятия решения; 9) принцип двухступенчатости административного процесса; 10) принцип ответственности должностных лиц за ненадлежащее ведение процесса и за принятый акт (решение, постановление и т.п.); 11) принцип активности правоприменительных органов; 12) принцип сочетания интересов личности, общества и государства» [45].

Анализ научной юридической литературы и правоприменительной практики позволяет сформулировать следующую структуру основных принципов административного права:

Во-первых, принцип законности. Исследователи считают, что принцип законности является ключевым принципом административного процесса. Основой (фундаментом) данного принципа являются правовые нормы, которые закреплены в ст. 15 Конституции РФ, которые детализируются в нормах административного законодательства (например, в ст. 1.6 КоАП РФ).

Характеризуя данный принцип административного процесса, следует сказать о сложной структуре данного процесса, которая включает в себя несколько элементов. К.В. Давыдов, например, определяя содержание данного принципа, отмечает следующее: «Принцип законности, как известно, имеет формальное и содержательное, процедурное и материальное измерения. То есть любые действия, административные акты должны быть приняты уполномоченными на то субъектами права в установленном порядке (процедуре), в установленной форме и соответствовать законодательству по своему содержанию» [15].

Анализ правоприменительной практики показывает, что на практике чаще всего нарушаются процедурные компоненты принципа законности.

Приведем пример, когда суд признал нарушением принципа законности нарушение процедурных аспектов. Орловский областной суд, рассмотрев апелляционную жалобу заместителя государственного инспектора г. Мценска и Мценского района по пожарному надзору Д.Д.А. на решение судьи Мценского районного суда Орловской области от 19 июня 2020 г. по делу об административном правонарушении, предусмотренном частью 2 статьи 20.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в отношении М.А.А., указал, что правильным является и вывод судьи о том, что при рассмотрении дела об административном правонарушении должностным лицом административного органа в нарушение принципа законности, закрепленного в статье 1.6 КоАП РФ, не были созданы необходимые условия для обеспечения процессуальных гарантий прав М.А.А., привлекаемого к административной ответственности, он не был надлежащим образом извещен о времени и месте составления протокола об административном правонарушении [51].

Во-вторых, приоритет прав и свобод граждан.

Он закрепляет приоритет прав и свобод граждан над интересами государства и его органов в сфере административного права. Основой данного принципа являются правовые нормы, закрепленные в ст. 2 Конституции РФ, и, провозглашающие высшей ценностью нашего государства права и свободы человека и гражданина. В.Е. Севрюгин, характеризуя содержание данного принципа, справедливо, по нашему мнению, отмечает, что «административно-правовое регулирование допустимо лишь в том случае и в тех пределах, если оно не нарушает основных прав и свобод личности» [54].

Приоритет прав и свобод граждан означает, что государственные органы не могут ограничивать права и свободы граждан без веской причины и в соответствии с установленной законом процедурой. Этот принцип также подразумевает, что государственные органы должны уважать принципы законности, справедливости и соразмерности при принятии решений и применении административной ответственности.

Важно отметить, что приоритет прав и свобод граждан не означает безусловного приоритета индивидуальных интересов над общественными интересами и интересами государства. Он предполагает, что государственные органы должны балансировать права и интересы граждан с общественными интересами и интересами государства, соблюдая принципы законности и справедливости.

Таким образом, приоритет прав и свобод граждан является важным принципом административного процесса, который гарантирует защиту прав и свобод граждан и обеспечивает справедливое и правовое государство.

В-третьих, равенство перед законом.

Он означает, что все участники административного процесса должны быть равноправны перед законом и не должны подвергаться дискриминации. Его основой являются правовые нормы, закрепленные в ст. 19 Конституции РФ, и, запрещающие любые формы дискриминации в рамках административного процесса.

Этот принцип подразумевает, что каждый участник административного процесса имеет право на защиту своих прав и интересов в соответствии с установленными законом процедурами. Никто не может быть привилегирован или лишен возможности защиты своих прав из-за своего положения, социального статуса, расы, национальности, языка, религии, политических убеждений, имущественного положения или других обстоятельств.

Равенство перед законом также означает, что государственные органы должны действовать справедливо и независимо от влияния со стороны других лиц или организаций. Этот принцип предполагает, что все участники административного процесса должны иметь доступ к информации о своих правах и обязанностях и должны иметь возможность представлять свои аргументы и доказательства.

Важно отметить, что принцип равенства перед законом не означает, что все участники административного процесса должны быть рассмотрены

одинаково. Это означает, что каждый должен быть рассмотрен справедливо и на основе установленных законом процедур, с учетом всех обстоятельств дела.

В-четвертых, принцип объективной (материальной) истины.

В научной юридической литературе можно встретить разные обозначения данного принципа. А. И. Каплунов отмечает, что «принцип «материальной истины» именуется как «всестороннее и объективное исследование конкретных фактов и обстоятельств дела» и дополнительно называется принцип «экономичности и эффективности процесса» [26].

Он означает, что государственные органы, рассматривающие дела об административных правонарушениях, должны стремиться к установлению истины в каждом конкретном деле и принимать решения на основе объективных и достоверных фактов.

Этот принцип предполагает, что государственные органы должны активно исследовать все факты, связанные с делом, и принимать решения на основе этих фактов. Они должны использовать все доступные им средства для получения информации и доказательств, включая допросы свидетелей, экспертные заключения, документы и другие материалы.

Принцип материальной объективной истины также предполагает, что государственные органы должны действовать независимо от влияния со стороны других лиц или организаций и принимать решения на основе собственного убеждения, основанного на объективных фактах.

Важно отметить, что принцип материальной объективной истины не означает, что государственные органы должны искать истины любой ценой. Он предполагает, что государственные органы должны стремиться к установлению истины в соответствии с законом и принимать решения на основе этих фактов.

В-пятых, быстрота (оперативность) административного процесса.

Быстрота (оперативность) административного процесса - это принцип, который подразумевает, что рассмотрение дел об административных

правонарушениях должно происходить в кратчайшие сроки, с соблюдением всех процедур, установленных законодательством.

Этот принцип основан на необходимости обеспечения быстрого и эффективного правосудия, которое является одним из важных элементов правовой государственности. Быстрое рассмотрение дел об административных правонарушениях позволяет ускорить процесс исполнения решений, снизить нагрузку на суды и другие государственные органы, а также улучшить уровень защиты прав и свобод граждан.

Однако, необходимо отметить, что принцип быстроты административного процесса не должен противоречить другим принципам административного права, таким как принцип правопорядка, принцип законности и принцип справедливости. Рассмотрение дел должно проходить с соблюдением всех процедур, установленных законодательством, и участники процесса должны иметь возможность защиты своих прав и интересов.

Таким образом, принцип быстроты (оперативности) административного процесса является важным принципом, который позволяет обеспечить быстрое и эффективное правосудие, но его применение должно быть сбалансированным и соблюдать все необходимые процедуры и гарантии, установленные законодательством.

В-шестых, гласность.

Он означает, что процесс рассмотрения дел об административных правонарушениях должен проходить открыто и прозрачно. Этот принцип подразумевает, что все заинтересованные стороны должны иметь право на доступ к информации о ходе рассмотрения дела, а также на участие в процессе и выражение своих мнений и позиций.

Важными элементами гласности административного процесса являются публичность заседаний государственных органов, рассматривающих дела об административных правонарушениях, возможность участия заинтересованных сторон в процессе рассмотрения дела, обеспечение доступа

к документам и материалам дела, а также обеспечение права на оспаривание принятых решений в установленном порядке.

Принцип гласности административного процесса является важным инструментом для обеспечения прав граждан и защиты их интересов в процессе рассмотрения дел об административных правонарушениях. Он также способствует повышению доверия граждан к государственным органам и укреплению правовой государственности.

Однако, необходимо отметить, что принцип гласности административного процесса не должен противоречить другим принципам административного права, таким как принцип конфиденциальности и принцип защиты персональных данных. Поэтому государственные органы должны соблюдать все требования законодательства, касающегося обработки и защиты персональных данных, а также обеспечивать конфиденциальность информации, которая не может быть открыта для общественности.

Выводы по пятому параграфу:

Система общих (универсальных) для всех видов административного процесса принципов права определяется доктринально. В настоящее время в науке административного права нет единого подхода к определению системы общих (универсальных) принципов административного процесса.

По нашему мнению, к общим (универсальным) принципам административного процесса следует отнести: принцип законности; принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина; принцип материальной (объективной) истины; быстрота (оперативность) административного процесса; гласность административного процесса.

Основой большинства основных (универсальных) принципов административного процесса являются правовые нормы, закрепленные в Конституции РФ и международных нормативно-правовых актов. Общие (универсальные) принципы оказывают влияние как на форму, так на содержание административного процесса.

## **Глава 3. Общая характеристика видов административного процесса**

### **3.1 Административный правотворческий процесс**

В науке административного права нет единого мнения относительно видов административного процесса. При этом, некоторые исследователи предприняли попытки сформулировать критерии (признаки), на основании которых можно выделить отдельные виды административного процесса. Например, О.В. Гречкйна выделяет следующие критерии (причины) выделения отдельных видов административного процесса: специфика административного процесса, которая, по мнению данного исследователя проявляется в том, что «он является юридической формой реализации исполнительной власти, контроль за законностью действия которой возложен на органы административной юстиции» [12]; субъекты, которые участвуют в административном процессе; специфика правоотношений, которые реализуются в отдельных видах административного процесса, и, которые сильно отличаются друг от друга (в частности, они имеют разные фактические и юридические основания возникновения, изменения и прекращения).

Результаты исследования, которые отражены в предыдущих главах, позволяют утверждать, что одним из видов административного процесса является административный правотворческий процесс. Частью административного процесса административный правотворческий процесс считают такие исследователи как В.Д. Сорокин, Д.Н. Бахрах, В.Н. Протасов, Н.И. Глазунова и многие другие. А.В. Семенистый, в частности, определяя структуру административного процесса, включает в него «административно-правотворческий процесс (принятие нормативных правовых актов управления: приказы, инструкции, административные регламенты, положения, уставы, наставления, правила)» [3].

Определяя цель (назначение) административного правотворческого процесса, следует отметить следующие.



Административному правотворческому процессу присущи многие признаки и принципы, которые присущи правотворчеству. В.А. Томин, определяя соотношений терминов «законотворчество», «нормотворчество» и «правотворчество», отмечает, что «законотворчество – это деятельность по принятию правовых актов в виде законов, нормотворчество – по изданию нормативных правовых актов, а правотворчество – по изданию правовых актов вообще» [61]. К правовым актам данный исследователь следующее: нормативные правовые акты; индивидуальные правовые акты; договоры и соглашения, имеющие правовой характер.

Административный правотворческий процесс имеет ту же цель, что и правотворчество. При этом, в научной юридической литературе можно встретить различные мнения о цели (назначении) правотворчества. Нам наиболее близки те исследователи, которые считают, что основным предназначением правотворчества, в том числе административного правотворчества, является создание условий для эффективного регулирования общественных отношений. В.А. Томин, в частности, отмечает: «Целью правотворчества всегда является модернизация правовой регламентации динамически изменяющихся общественных отношений, направленная на их эффективное развитие и гармонизацию согласованности социальных интересов. Все это достигается не иначе, как посредством разработки, принятия, изменения либо прекращения действия определенных общеобязательных правил поведения» [61]. Авторы учебника «Теория государства и права», указывают, что «смысл и значение правотворчества состоит в том, чтобы избрать такой вариант регулирования, юридической регламентации, который бы в наиболее полной мере отвечал интересам и целям народа и законодателя, способствовал прогрессу общества. Назначение правотворчества состоит в создании благоприятных условий для развития личности, общества, государства» [59].

Административный правотворческий процесс имеет определённую структуру. О.А. Иванова, в частности, определяя содержание термина

административно-правотворческий процесс, указывает, что «административно-правотворческий процесс в деятельности органов исполнительной власти – это совокупность административных производств, направленных на нормативное регулирование в различных сферах государственного управления путем издания нормативно-правовых актов управления и заключения административных договоров (соглашений)» [1].

Основываясь на анализе научной юридической литературе, а также, учитывая содержание правотворчества, в содержании (структуре) административного процесса можно выделить два направления:

- издание подзаконных нормативно-правовых актов;
- заключение административных договоров (соглашений).

Важной характеристикой административного правотворческого процесса является то, что он реализуется последовательно и разделен на определенные стадии. В юридической науке сформировано несколько подходов к определению стадий правотворческих процессов. Изучению стадий правотворческого процесса были посвящены, в частности, работы Д.А. Керимова, А.С. Пиголкина, В.В. Лазарева, С.В. Липень, А.В. Мелехина и Ю.Г. Арзамасова и многих других.

Российский законодатель также сформировал свой подход к определению стадий административного правотворческого процесса. В Приказе Минюста РФ N 3, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ N 51 от 10.01.2001 «Об утверждении Методических правил по организации законопроектной работы федеральных органов исполнительной власти» говорится: «Законопроектная работа состоит из следующих этапов: разработка концепций законопроектов; подготовка текстов законопроектов; согласование текстов законопроектов с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти; получение правового заключения Министерства юстиции Российской Федерации о соответствии законопроекта Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, правилам юридической техники;

доработка (при необходимости) законопроектов и сопроводительных документов; подготовка пояснительных записок, финансово – экономических (социально - экономических) обоснований законопроектов; представление законопроектов в Правительство Российской Федерации; организационное и информационное сопровождение законопроектов при их рассмотрении в палатах Федерального Собрания Российской Федерации; подготовка и представление в Правительство Российской Федерации проектов заключений, официальных отзывов и поправок Правительства Российской Федерации по рассматриваемым в палатах Федерального Собрания Российской Федерации законопроектам; сбор, учет, систематизация информационных и аналитических материалов, относящихся к законопроектной работе» [49].

На основании анализа научной юридической литературы и административного законодательства можно сделать вывод, что административный правотворческий процесс реализуется в следующих стадиях:

- подготовительная стадия – стадия, на которой устанавливается необходимость и общая концепция нормативно-правового акта в сфере государственного управления;
- разработка нормативно-правового акта – создание текста нормативно-правового акта в сфере государственного управления;
- принятие нормативно-правового акта – стадия, на которой происходит обсуждение и финальная доработка нормативно-правового акта в сфере государственного управления;
- опубликование, то есть доведения до сведений субъектов, на которых будет распространяться действие стадия, на которой устанавливается необходимость и общая концепция нормативно-правового акта в сфере государственного управления;
- сбор и анализ эмпирических данных, подтверждающих или опровергающих эффективность нормативно-правового акта в сфере государственного управления.

Характерной особенностью административного правотворческого процесса является субъектный состав, участвующий в нем. На основании анализа Конституции РФ можно выделить две группы субъектов, участвующих в административном правотворческом процессе:

- субъекты федерального правотворчества, состав которых определен в ст. 104 Конституции РФ;
- субъекты регионального правотворчества, перечень которых определяется региональным законодательством.

Согласно ч. 1 ст. 104 Конституции РФ 1. Право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, сенаторам Российской Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Следовательно, на федеральном уровне в административном правотворческом процессе участвуют:

- Президент РФ, компетенция которого включает в себя полномочия в сфере исполнительной власти;
- Правительство РФ;
- федеральные государственные органы исполнительной власти, которые подчиняются Президенту и Правительству РФ (федеральные министерства, службы и агентства).

Перечень субъектов регионального правотворчества, а также их полномочия и компетенция определяются региональным законодательством.

Выводы по шестому параграфу:

Разновидностью административного процесса является административный процесс, которым следует признать деятельность компетентных субъектов по созданию подзаконных нормативно-правовых актов в сфере государственного управления.

В содержании (структуре) административного процесса можно выделить два направления: издание подзаконных нормативно-правовых актов и заключение административных договоров (соглашений).

Важной характеристикой административного правотворческого процесса является также то, что он реализуется последовательно и разделен на определенные стадии. Административный правотворческий процесс реализуется в следующих стадиях: подготовительная стадия; разработка нормативно-правового акта; принятие нормативно-правового акта; опубликование; сбор и анализ эмпирических данных, подтверждающих или опровергающих эффективность нормативно-правового акта в сфере государственного управления.

Среди субъектов, участвующих в административном правотворческом процессе, можно выделить две группы: субъекты федерального правотворчества и субъекты регионального правотворчества.

### **3.2 Административные процедуры**

Дискуссионной темой, связанной с определением содержания административного процесса, является включение или невключение в содержание (структуру) административного процесса административных процедур. Основываясь на анализе научной юридической литературы можно выделить два основных подхода к решению данного вопроса:

- исследователи, которые считают, что в содержание (структуру) административного процесса входят административные процедуры;
- исследователи, которые исключают из содержания (структуры) административного процесса административные процедуры.

В настоящее время большое количество исследователей являются сторонниками того, что административные процедуры являются частью административного процесса. Л.Л. Попов справедливо отмечает, что «без административного процесса и его составной части административно-

процедурного (управленческого) процесса, который является юридической формой реализации государственного управления, исполнительной власти, невозможно законное, справедливое и эффективное осуществление управленческой деятельности» [48].

По нашему мнению, административные процедуры безусловно являются частью административного процесса. Посредством данного вида административного процесса в российском правовом порядке реализуется большое количество прав, свобод и законных интересов физических (юридических) лиц и государства, связанные со сферой государственного управления.

В научной юридической литературе можно встретить различные мнения о содержании термина «административные процедуры». К.В. Давыдов выделяет следующие спорные моменты, которые обуславливают множество мнений о содержании термина «административные процедуры»:

- у исследователей нет единого мнения относительно того, включают или нет административные процедуры юрисдикционные процедуры;
- у исследователей нет единого мнения относительно того, включают или нет административные процедуры, связанные с созданием и принятием правовых норм;
- могут ли административные процедуры реализовываться без участия властных субъектов;
- нет единого мнения о целях и задачах административных процедур;
- нет единого мнения о соотношении процессуального и материального права [14].

Исследователи по-разному определяют признаки и правовую природу административных процедур. Наиболее близким для нас является подход к определению признаков и правовой природы административных процедур, сформулированный Л.Л. Поповым. Исследователь указывает, что «административно-процедурный процесс, являясь видом административного

процесса, представляет собой деятельность уполномоченных на то органов исполнительной власти и их должностных лиц по разрешению индивидуальных административных дел бесспорного позитивного характера» [48].

Основываясь на анализе научной юридической литературы можно выделить следующие признаки (характерные черты):

- предметом административных процедур являются административные дела бесспорного характера. Административные дела, которые связаны с разрешением и рассмотрением спорных вопросах, рассматриваются в иных видах административного процесса;
- в рамках административных процедур не применяются меры государственного принуждения;
- целями административных процедур является реализация и защита прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, а также реализация предназначения исполнительной власти;
- обязательными участниками являются субъекты, которые обладают государственно-властные полномочия;
- осуществляются поэтапно (стадийно), последовательность и содержание которых регламентированы и формализованы нормами административного права;
- в рамках административных процедур, как правило, поведение участников правоотношений не подвергается правовой оценки.

Важным свойством административных процедур является то, что они осуществляются поэтапно. Обязательные стадии (этапы) административных процедур можно определить и распределить следующим образом:

Во-первых, возбуждение административной процедуры. В рамках этой стадии принимается решение о наличии или отсутствии оснований для проведения административной процедуры;

Во-вторых, рассмотрение административного дела, в рамках которого анализируются фактические и юридические обстоятельства;

В-третьих, принятие решение, которым разрешается рассмотрение административного дела. Оно оформляется правоприменительным актом;

Наконец, исполнение решения уполномоченного субъекта.

Исследователи также выделяют факультативные стадии (этапы) административных процедур. К факультативным стадиям административных процедур исследователи, в частности, относят стадию обжалования. Участники административных процедур могут обжаловать действия (бездействия) уполномоченных субъектов, а также решения, которые завершают административных процедур. Стоит отметить, что данная стадия реализовываться в иных видах административного процесса.

В настоящее время в российском правовом порядке существует большое количество административных процедур. Существование большого количества административных процедур обусловило появление в научной юридической литературе выделяют признаки (критерии), которые являются основанием для классификации административных процедур. При этом, наиболее популярной в научной юридической литературе является классификация, в основе которой функция и сфера административной процедуры.

Свои авторские подходы к классификации административных процедур на основании функции и сферы были сформулированы следующими исследователями:

И.М. Лазарев указывает следующее: «Административные процедуры, осуществляемые органами исполнительной власти во взаимоотношениях с гражданами и их организациями, подразделяются на шесть видов: 1) правопродоставительные; 2) связанные с обеспечением исполнения обязанностей гражданами и их организациями 3) разрешительные, 4) регистрационные, 5) контрольно-надзорные и 6) государственно-поощрительные» [34].



П.И. Кононов. «П.И. Кононов выделяет следующие виды процедур, которые реализуются в рамках позитивного административного процесса. Так, он а рамках административно-распределительного процесса выделяет: 1) регистрационное; 2) лицензионно-разрешительное; 3) правопредоставительное; 4) экзаменационно-конкурсное; 5) экспертно-удостоверительное; 6) поощрительное; 7) служебно-призывное» [5].

Н.Г. Салищева выделяет административные процедуры: 1) по рассмотрению заявлений и предложений граждан в органах публичной власти; 2) лицензионно-разрешительные; 3) регистрационные; 4) по предоставлению информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления; 5) контрольно-надзорные; 6) по оказанию государственных услуг; 7) прохождения государственной службы [53].

Выводы по седьмому параграфу:

Частью (видом) административного процесса являются административные процедуры, которые имеют следующие признаки: предметом являются административные дела бесспорного характера; при их производстве не применяются меры государственного принуждения; целями является реализация и защита прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, а также реализация предназначения исполнительной власти; обязательными участниками являются субъекты, которые обладают государственно-властные полномочия; осуществляются поэтапно (стадийно); поведение участников правоотношений не подвергается правовой оценки.

Обязательными этапами административных процедур являются: возбуждение административного дела; рассмотрения и разрешения административного дела; принятие решение, оформленное правоприменительным актом; исполнение решения. Решением государственного (муниципальный) орган или должностное лицо может быть удовлетворено или отказано в удовлетворении требование заинтересованного лица. Решением государственного (муниципальный) орган или должностное

лицо, которым завершается административная процедура, обжалуется в иных видах административного процесса.

В настоящее время в российском правопорядке существует большое количество административных процедур. Наиболее популярной в научной юридической литературе является классификация, в основе которой функция и сфера административной процедуры.

### **3.3 Производство по делам об административных правонарушениях**

Наиболее изученным среди видов административного процесса, по нашему мнению, является производство по делам об административных правонарушениях. Долгое время наука административного права отождествляла административный процесс и производство по делам об административных правонарушениях.

Кроме того, изучая историю становления и развития административного процесса, можно увидеть, что производство по делам об административных правонарушениях – это вид административного процесса, которые первым стал регламентироваться кодифицированным нормативно-правовым актом. Им стал Кодекс РСФСР об административных правонарушениях, утвержденный ВС РСФСР 20.06.1984 [29].

Многие исследователи отмечают важность данного вида административного процесса. В частности, По мнению Н.Н. Цуканова, «производство по делам об административных правонарушениях – это особая система определенных правил, имеющая качественные характеристики с точки зрения полноты соответствия логике, принципам и методам процессуального права» [40]. Определяя сущность данного вида административного процесса, данный исследователь, определяет его как «регламентированную административно-процессуальными нормами деятельность уполномоченных субъектов по сбору материалов, необходимых для полной, своевременной и качественной реализации норм об

административной ответственности, их рассмотрению, в необходимых случаях – пересмотру принятого решения, а также порядок данной правоприменительной деятельности и систему административно-процессуальных отношений, складывающихся в ходе ее осуществления» [40].

А.В. Илюшин справедливо отмечает, что «производство по делам об административных правонарушениях является важнейшей гарантией соблюдения прав и охраняемых законом интересов лица, привлекаемого к административной ответственности, т.к. именно точное следование нормативным предписаниям процессуальных норм позволяет обеспечить законность, полноту, всесторонность и объективность рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях» [25].

Характеризуя специфику данного административного процесса, следует обратить, по нашему мнению, на следующее.

Производство по делам об административных правонарушениях имеет специфические цели. На основании анализа законодательства об административных правонарушениях и научной юридической литературы можно сделать вывод, что целью производства об административных правонарушениях является:

- защита физических, юридических лиц и государство от административных правонарушений;
- предупреждение административных правонарушений.

Это обусловлено тем, что именно при производстве дел об административных правонарушениях устанавливается наличие или отсутствие фактических и нормативных оснований для применения административной ответственности. Кроме того, в рамках производства дел об административных правонарушениях устанавливается наличие или отсутствие оснований для применения административного наказания.

Следовательно, специфической чертой производства по делам об административных правонарушениях является также существо дела (спора), которое является его фактической основой. Фактической основой

производства об административных правонарушениях является административное правонарушение. Административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность [28].

Производство по делам об административных правонарушениях имеет специфическую нормативно-правовую базу, которая в отличие от иных видов административного процесса ограничена нормами КоАП РФ.

Административная ответственность, которая реализуется в рамках производства об административных правонарушениях в настоящее время регламентируется КоАП РФ, который формируется федеральным законодателем, и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. При этом, в компетенцию федерального законодателя входит установление «1) общих положений и принципов законодательства об административных правонарушениях; 2) перечня видов административных наказаний и правил их применения; 3) административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации; 4) порядка производства по делам об административных правонарушениях, в том числе установление мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях; 5) порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний» [28]. Следовательно, производство об административных правонарушениях регламентируется только нормами КоАП РФ.

Субъективный состав производства по делам об административных правонарушениях установлен и ограничен правовыми нормами, включенными в ст. 25.1-25.11 КоАП РФ. Стоит отметить, что в данном виде

административного процесса участвуют большое количество субъектов, которых в науке административного права классифицируют по различным основаниям. А.В. Корепина, в частности, выделяет две группы субъектов, которые осуществляют производство по делам об административных правонарушениях. Данный исследователь выделяет федеральный и региональный уровни [31].

По нашему мнению, наиболее важным основанием для классификации субъектов, которые могут быть участниками производства по делам об административных правонарушениях, является процессуальная роль. На этом основании выделяют следующие группы:

- лицо, которое осуществляет производство по делам об административных правонарушениях (лицо, которое устанавливает наличие или отсутствие оснований для применения административного наказания). Среди них следует выделить судебные органы и органы и должностные лица, осуществляющие иные виды власти;
- лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. К данной группе следует также отнести лиц, предоставляющих его интересы на основании закона или договора;
- лица, чьи права, свободы и законные интересы пострадали в результате совершения административного правонарушения (потерпевшие). К ним также следует отнести лиц, которые могут или должны представлять их интересы на основании закона или договора;
- участники производства, содействующие производству по делам об административных правонарушениях (к ним относятся переводчики, специалисты, эксперты, понятие).

При этом, обязательными участниками являются первые два вида субъектов производства по делам об административных правонарушениях.

Это обусловлено тем, что большинство административных правонарушений причиняет вред общественным и государственным интересам. Кроме того, большинство дел об административных правонарушениях осуществляется без содействующих субъектов.

В науке административного права общепринято, что производство по делам об административных правонарушениях осуществляется поэтапно. Н.А. Громошина справедливо отмечает, что «в производстве по делу об административном правонарушении каждая стадия играет свою роль» [13]. Анализ научной юридической литературы показывает, что в исследователи, как правило, выделяют следующие основные стадии производства по делам об административных правонарушениях (например, В.В. Дорохин, обзревая представленные в научной юридической литературе мнения относительно стадий производства по делам об административных правонарушениях, отмечает единство большинства исследователей относительно структуры данного вида административного процесса [19]):

- возбуждение дела об административном правонарушении;
- рассмотрения дела об административном правонарушении и принятие по нему решения;
- исполнение итогового решения по делу об административном правонарушении.

В науке административного права факультативную стадию производства по делам об административных правонарушениях, которой считают стадию обжалования промежуточных и итоговых решений. При этом, промежуточные и итоговые решения, принимаемые в рамках производства по делам об административных правонарушениях, могут быть обжалованы как в судебном, так во внесудебном порядке.

На основании анализа законодательства об административных правонарушениях и научной юридической литературы можно выделить два вида производства по делам об правонарушениях – производство по делам об правонарушениях, которое осуществляется органами судебной власти, и

производство по делам об правонарушениях, которое осуществляется юрисдикционными органами. При этом, перечень административных правонарушений, производство которых осуществляется органами судебной власти, установлен в ст. 23.1 КоАП РФ. Иные административные правонарушения рассматриваются и разрешаются юрисдикционными органами.

Выводы по восьмому параграфу:

Долгое время наука административного права отождествляла административный процесс и производство по делам об административных правонарушениях. В настоящее время большинство исследователей считают производство по делам об административных правонарушениях частью административного процесса, которая имеет: специфичную цель; обособленную нормативно-правовую базу; определенную последовательность; особый субъектный состав.

Основной целью данного вида административного процесса является установление наличие или отсутствие фактических и нормативных оснований для применения административной ответственности, посредством которых осуществляется защита прав, свобод и законных интересов различных субъектов права и предупреждение административных правонарушений.

Нормативной основой производства по делам об административных правонарушениях являются КоАП РФ, который определяет следующую последовательность, которую проходят все дела об административных правонарушениях: возбуждение дела; рассмотрения дела и принятие по нему решения; исполнение итогового решения по делу об административном правонарушении. В производстве участвует большое количество субъектов, обязательными из которых являются лицо, которое рассматривает и разрешает дело об административном правонарушении, и лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Выделяют производство по делам об административных правонарушениях, которое осуществляется органами судебной власти, и

производство по делам об административных правонарушениях, которое осуществляется иными государственными органами и должностными лицами (юрисдикционными органами).

### **3.4 Административное судопроизводство**

К видам административного процесса относятся также административное судопроизводство. В науке административного права уделяется большое внимание данному виду административного процесса, которое усилилось после принятия и введения в действия в 2015 кодифицированного нормативно-правового акта, регламентирующего административное судопроизводство. А.В. Мартынов, в частности, отмечает: «Административное судопроизводство играет роль важной процессуальной формы реализации административного процесса» [38].

Изучение правовой природы административного судопроизводства, показывает, что административное судопроизводство в российском правопорядке является частью административного процесса и формой (видом) судопроизводства, в рамках которого осуществляется судебная власть.

Стоит отметить, что российский законодатель сравнительно недавно (в 2015 г.) сформировал и ввел в действие кодифицированный нормативно-правовой акт (КАС РФ), в котором, в том числе, обозначил рамки административного процесса. Его анализ показывает, что в рамках административного судопроизводства осуществляются правоотношения, связанные с судебной защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц в публичной сфере.

В административном судопроизводстве участвует большое количество субъектов. При этом, характерной особенностью данного вида административного процесса является то, что обязательным участником общественных отношений, которые осуществляются в рамках административного судопроизводства, является суд. Кроме того, обязательными участниками являются административный истец, которым



признается лицо, которое обратилось в суд в защиту своих прав, свобод и законных интересов или прав, свобод и законных интересов иного лица, а также административный ответчик, которым может быть государственный и муниципальный орган или должностное лицо.

Анализ КАС РФ позволяет выделить следующие виды субъектов административного судопроизводства:

- суд – субъект административного судопроизводства, который рассматривает и разрешает административное дело;
- лица, участвующие деле. К которым российский законодатель относит: стороны; взыскателя и должника; заинтересованных лиц; прокурора; органы, организации и лица, обращающиеся в суд в защиту интересов других лиц или неопределенного круга лиц либо привлекаемые к участию в судебном процессе для дачи заключения по административному делу.
- лица, содействующие рассмотрению разрешению административного дела. Российский законодатель относит их к иным участникам судебного процесса. В эту группу входят: эксперт, специалист, свидетель, переводчик, помощник судьи, секретарь судебного заседания.

Административное судопроизводство также, как и иные виды административного процесса реализуется стадийно (поэтапно). Обязательными этапами административного судопроизводства являются следующие этапы:

- возбуждение административного дела, в рамках которой устанавливает наличие или отсутствие оснований и условий для возбуждения административного дела (наличие у лица права на подачу административного дела; наличие процессуальной дееспособности; соблюдение требований к форме и содержанию административного иска);

- рассмотрение и разрешение административного дела, по итогам которой суд устанавливает наличие или отсутствие оснований для удовлетворения требований административного истца или иного лица, обратившегося за судебной защитой прав, свобод и законных интересов;
- исполнение итогового решения.

Факультативной стадией административного судопроизводства является стадия обжалования промежуточных и итоговых решений, которые принимаются в рамках данного вида административного процесса. Законодательство, которое регламентирует административное судопроизводство, допускает обжалование не вступивших и вступивших в законную силу промежуточных и итоговых решений.

Специфика правоотношений, которые являются предметом административного судопроизводства, обуславливает выделение отдельных видов административного судопроизводства. Одним из оснований для выделения является форма административного производства. На этом основании выделяют:

- исковое производство, которое применяется при рассмотрении и разрешении большинства административных дел;
- приказное производство. Приказное производство, при этом, является упрощенной формой административного судопроизводства. А.А. Соловьев, определяя основания для применения данной формы административного судопроизводства, отмечает, что «вынесение судебного приказа в рамках КАС РФ возможно только по одному виду требований, а именно о взыскании обязательных платежей и санкций (ч. 31 ст. 1, гл. 32 КАС РФ)» [57];
- упрощенное (письменное) производство по административным делам, в рамках которого административное дело рассматривается и разрешается без проведения устного разбирательства.

Основание для выделения отдельных видов административного судопроизводства является также специфика правоотношений, входящих в предмет административно-процессуального законодательства. На этом основании выделяют 10 отдельных видов административного судопроизводства (например, производство по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами и производство по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов).

Выводы по девятому параграфу:

К видам административного процесса относятся также административное судопроизводство. Сравнительно недавно данный вид административного процесса стал регламентироваться специализированным кодифицированным нормативно-правовым актом. В рамках административного судопроизводства осуществляются правоотношения, связанные с судебной защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц в публичной сфере.

Обязательными участниками административного судопроизводства являются: суд, который рассматривает и разрешает административное дело; заинтересованное лицо, которое обращается за защитой прав, свобод и законных интересов в сфере исполнительной власти; государственный (муниципальный) орган или должностное лицо.

Обязательными этапами административного судопроизводства являются следующие этапы: возбуждение административного дела; рассмотрение и разрешение административного дела; исполнение итогового решения.

Одним из оснований для выделения является форма административного производства. На этом основании выделяют: исковое производство; приказное производство; упрощенное (письменное) производство по административным делам. Также основанием для выделения отдельных видов административного

судопроизводства является специфика правоотношений, входящих в предмет административно-процессуального законодательства.

## Заключение

В юридической науке не сформировано единого мнения о правовой природе юридического процесса. Следовательно, исследователи к настоящему времени не сформировано общепринятое в юридической науке понятие «административный процесс». При этом, можно выделить несколько подходов к определению правовой природы юридического процесса: широкий (управленческий) подход и узкий подход, в рамках которого одни исследователи ограничивают административный процесс юридической деятельностью органов судебной власти по рассмотрению и разрешению юридических споров и конфликтов, а другие юридической деятельностью органов судебной власти и органов исполнительной власти по рассмотрению и разрешению юридических споров и конфликтов.

По нашему мнению, юридический процесс – это урегулированная нормами права разновидность социального процесса, содержанием которой является организованная в определенные стадии (этапы) юридическая деятельность властных субъектов по созданию и применению норм права, целью которой является рассмотрение и разрешение юридического дела.

В юридической науке также не сформировано единого мнения о правовой природе административного процесса. В настоящему времени сформировано несколько подходов к определению правовой природы юридического процесса:

- широкий (управленческий) подход;
- узкий подход;
- судебный подход;
- интегративный подход, который в настоящее время активно развивается современными исследователями.

Признаками (характерными чертами) административного процесса являются: является разновидностью социального и юридического процесса; регламентируется административными нормами; обязательным субъектом

является государство в лице государственных (муниципальных) органов и должностных лиц; является динамической категорией, предполагающей определенные стадии (этапы); целью является рассмотрение и разрешение административного дела.

Содержанием юридического процесса являются различные виды юридической деятельности, которые условно можно разделить на несколько групп: правотворческий процесс (процесс создания, изменения и отмены нормативных правовых актов в сфере административного права) и правоприменительный процесс (административные процедуры; административный юрисдикционный процесс (производство по делам об административных правонарушениях и административное судопроизводство).

Административный процесс – это урегулированная нормами права разновидность социального и юридического процесса, содержанием которой является организованная в определенные стадии (этапы) юридическая деятельность властных субъектов по созданию и применению норм права, целью которой является рассмотрение и разрешение административного дела.

В настоящее время в мире сформировалось несколько моделей правового регулирования административного процесса. Основными являются следующие модели:

- модель общей (единой) правового регулирования административного процесса, где административный процесс регламентируется одним (единым) нормативно-правовым актом;
- раздельная (двухкомпонентная или двухуровневая) модель правового регулирования административного процесса, где механизм правового регулирования административного процесса включает в себя несколько нормативно-правовых актов, которые по отдельности регламентируют административные процедуры и административный процесс;
- многокомпонентные модели правового регулирования административного процесса, где административный процесс

регламентируется большим количеством нормативно-правовых актов, имеющих различную правовую природу и сферу применения.

Наибольшее распространение имеет раздельная (двухкомпонентная или двухуровневая) модель кодификации административного процесса. Она доминирует во многих зарубежных правовых системах, в том числе в большом количестве европейских стран и стран, территории которых входили в состав СССР.

В настоящее время в российском правовом порядке сформирована и действует многокомпонентная модель правового регулирования административного процесса. В нашей стране механизм правового регулирования включает в себя большое количество нормативно-правовых актов, которые условно можно классифицировать по следующим признакам (критериям): юридическая сила нормативно-правового акта; вид административного процесса; принадлежность к определенной отрасли права. Выделяют и другие основания для классификации количество нормативно-правовых актов, регулирующих административный процесс. При этом, юридическая сила; вид административного процесса; принадлежность к определенной отрасли права, по нашему мнению, являются основными признаками (критериями), которые наиболее точно указывают на специфику административного процесса.

Принципы административного процесса являются частью системы принципов административного права, которая является частью системы принципов права. Для них характерны признаки (черты), который свойственны всей системе принципов права и системе принципов административного права. Принципы административного процесса, являясь краткими и ясными, взаимосвязанными фундаментальными (основополагающими) идеями и концепции административного процесса, они создаются и сохраняются в правовых нормах и правосознании субъектов административного права для

стабилизации и развития правотворческого и правоприменительного административного процесса.

Принципы права закрепляют фундаментальные (основополагающие) идеи и концепции и стабилизируют правовые отношения, которые складываются в рамках административного процесса. В настоящее время в рамках административного процесса функционирует большое количество принципов права, которые в юридической науке классифицируются по различным основаниям. Наиболее распространенными в юридической науке являются следующие признаки (критерии): сфера распространения принципов административного процесса; нормативное закрепление; объект (предназначение) принципа административного процесса.

Система общих (универсальных) для всех видов административного процесса принципов права определяется доктринально. В настоящее время в науке административного права нет единого подхода к определению системы общих (универсальных) принципов административного процесса.

По нашему мнению, к общим (универсальным) принципам административного процесса следует отнести: принцип законности; принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина; принцип материальной (объективной) истины; быстрота (оперативность) административного процесса; гласность административного процесса.

Основой большинства основных (универсальных) принципов административного процесса являются правовые нормы, закрепленные в Конституции РФ и международных нормативно-правовых актов. Общие (универсальные) принципы оказывают влияние как на форму, так на содержание административного процесса.

Разновидностью административного процесса является административный процесс, которым следует признать деятельность компетентных субъектов по созданию подзаконных нормативно-правовых актов в сфере государственного управления.



В содержании (структуре) административного процесса можно выделить два направления: издание подзаконных нормативно-правовых актов и заключение административных договоров (соглашений).

Важной характеристикой административного правотворческого процесса является также то, что он реализуется последовательно и разделен на определенные стадии. Административный правотворческий процесс реализуется в следующих стадиях: подготовительная стадия; разработка нормативно-правового акта; принятие нормативно-правового акта; опубликование; сбор и анализ эмпирических данных, подтверждающих или опровергающих эффективность нормативно-правового акта в сфере государственного управления.

Среди субъектов, участвующих в административном правотворческом процессе, можно выделить две группы: субъекты федерального правотворчества и субъекты регионального правотворчества.

Частью (видом) административного процесса являются административные процедуры, которые имеют следующие признаки: предметом являются административные дела бесспорного характера; при их производстве не применяются меры государственного принуждения; целями является реализация и защита прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, а также реализация предназначения исполнительной власти; обязательными участниками являются субъекты, которые обладают государственно-властными полномочиями; осуществляются поэтапно (стадийно); поведение участников правоотношений не подвергается правовой оценке.

Обязательными этапами административных процедур являются: возбуждение административного дела; рассмотрения и разрешения административного дела; принятие решение, оформленное правоприменительным актом; исполнение решения. Решением государственного (муниципальный) орган или должностное лицо может быть удовлетворено или отказано в удовлетворении требования заинтересованного лица. Решением государственного (муниципальный) орган или должностное

лицо, которым завершается административная процедура, обжалуется в иных видах административного процесса.

В настоящее время в российском правовом порядке существует большое количество административных процедур. Наиболее популярной в научной юридической литературе является классификация, в основе которой функция и сфера административной процедуры.

Долгое время наука административного права отождествляла административный процесс и производство по делам об административных правонарушениях. В настоящее время большинство исследователей считают производство по делам об административных правонарушениях частью административного процесса, которая имеет: специфичную цель; обособленную нормативно-правовую базу; определенную последовательность; особый субъектный состав.

Основной целью данного вида административного процесса является установление наличие или отсутствие фактических и нормативных оснований для применения административной ответственности, посредством которых осуществляется защита прав, свобод и законных интересов различных субъектов права и предупреждение административных правонарушений.

Нормативной основой производства по делам об административных правонарушениях являются КоАП РФ, который определяет следующую последовательность, которую проходят все дела об административных правонарушениях: возбуждение дела; рассмотрения дела и принятие по нему решения; исполнение итогового решения по делу об административном правонарушении. В производстве участвует большое количество субъектов, обязательными из которых являются лицо, которое рассматривает и разрешает дело об административном правонарушении, и лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Выделяют производство по делам об административных правонарушениях, которое осуществляется органами судебной власти, и производство по делам об административных правонарушениях, которое

осуществляется иными государственными органами и должностными лицами (юрисдикционными органами).

К видам административного процесса относятся также административное судопроизводство. Сравнительно недавно данный вид административного процесса стал регламентироваться специализированным кодифицированным нормативно-правовым актом. В рамках административного судопроизводства осуществляются правоотношения, связанные с судебной защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц в публичной сфере.

Обязательными участниками административного судопроизводства являются: суд, который рассматривает и разрешает административное дело; заинтересованное лицо, которое обращается за защитой прав, свобод и законных интересов в сфере исполнительной власти; государственный (муниципальный) орган или должностное лицо.

Обязательными этапами административного судопроизводства являются следующие этапы: возбуждение административного дела; рассмотрение и разрешение административного дела; исполнение итогового решения.

Одним из оснований для выделения является форма административного производства. На этом основании выделяют: исковое производство; приказное производство; упрощенное (письменное) производство по административным делам. Также основанием для выделения отдельных видов административного судопроизводства является специфика правоотношений, входящих в предмет административно-процессуального законодательства.

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Административное право / под общ. ред. А. С. Телегина. Пермь : Пермский государственный национальный исследовательский университет, 2020. 340 с.
2. Административно-процессуальное право / Ю. В. Бажукова [и др.] ; под ред. А. И. Каплунова. СПб. : Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2015. 376 с.
3. Административный процесс / А. В. Шевцов [и др.]. М. : Академия управления МВД России, 2022. 136 с.
4. Административный процесс / Н. Г. Салищева [и др.] ; под ред. М. А. Шатиной. М. : Юрайт, 2017. 364 с.
5. Актуальные проблемы административного права и процесса / М. В. Костенников [и др.]. 2-е изд., перераб. и доп. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2017. 495 с.
6. Андреева Л. А., Богданов А. Г. Основные проблемы определения принципов административного права и процесса // Вопросы современной юриспруденции. 2016. № 2 (53). С. 6–17.
7. Бахрах Д. Н., Российский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право. 2-е изд., изм. и доп. М. : Норма, 2005. 800 с.
8. Беляев В. П., Нинчиева Т. М. Юридический процесс: сущность и виды // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. 2020. Т. 10, № 4. С. 10–18.
9. Васильев А. М. Правовые категории: методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М. : Норма, 2021. 264 с.
10. Волков А. В. Принципы административного процесса // Вестник Евразийской академии административных наук. 2011. № 1 (14). С. 12–23.
11. Горшенев В. М. Процессуальная форма и ее назначение в советском праве // Советское государство и право. 1973. № 12. С. 18–24.

- 12.Гречкина О. В. О содержании и структуре административного процесса // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2006. № 5 (60). С. 242–247.
- 13.Громошина Н. А. Кодекс административного судопроизводства или Административный процессуальный кодекс? // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства : сборник статей. Воронеж : Воронежский государственный университет, 2013. Вып. 7. С. 631–638.
- 14.Давыдов К. В. Административные процедуры: концепция правового регулирования : дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2020. 655 с.
- 15.Давыдов К. В. Принципы административных процедур: функции, система, перспективы развития // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2017. № 2 (29). С. 125–143.
- 16.Демин А. А. Понятие административного процесса и административно-процессуальный кодекс Российской Федерации // Вестник Московского университета. 1998. № 4. С. 18–33.
- 17.Джуха О. В. К вопросу о принципах административного процесса // Бизнес в законе. 2009. № 1. С. 290–293.
- 18.Джуха О. В. Система принципов административно-юрисдикционного процесса // Пробелы в российском законодательстве. 2011. № 3. С. 293–297.
- 19.Дорохин В. В. Понятие и содержание производства по делам об административных правонарушениях // Научный портал МВД России. 2011. № 3. С. 7–13.
- 20.Дудин Н. П. К вопросу о принципе справедливости производства по делам об административных правонарушениях // Общество и право. 2017. № 2 (60). С. 208–210.

21. Зеленцов А. Б., Кононов П. И., Стахов А. И. Административный процесс как вид юридического процесса: современные проблемы понимания и нормативно-правовой регламентации // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2018. Т. 9, № 4. С. 501-521.
22. Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Современные модели административно-процессуального регулирования: опыт сравнительно-правового исследования // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2022. № 3. С. 96–131.
23. Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Судебное административное право. М. : Статут, 2017. 768 с.
24. Зоммерманн К. П. Принципы административного права // Дайджест публичного права. 2016. № 1. С. 61–86.
25. Илюшин А. В. Отдельные проблемы производства по делам об административных правонарушениях // Вестник Томского государственного университета. Право. 2011. № 2. С. 50–55.
26. Каплунов А. И. О принципах административного процесса // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сборник материалов ежегодной всероссийской научно-практической конференции: в 3 частях. Ч. 1. СПб. : Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2015. С. 76–82.
27. Каплунов А. И. Современные подходы к пониманию административного процесса как результат и основа развития отечественного административно-процессуального законодательства // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18, № 3. С. 261–276.
28. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : текст с изменениями и дополнениями на 1 февраля 2022 года. М. : Эксмо, 2022. 669 с.
29. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях : Принят на девятой сессии Верховного Совета РСФСР десятого созыва 20 июня

- 1984 г. : Введ. в действие с 01.01.85 (с изм. и доп. по состоянию на 30.06.89). М. : Юридическая литература., 1990. 174 с.
30. Конституция Российской Федерации. Новая редакция : с изменениями, принятыми на Общероссийском голосовании 1 июля 2020 года : с комментариями Конституционного суда РФ. М. : Проспект, 2022. 116 с.
31. Корепина А. В. Административная юрисдикция : курс лекций. Вологда : Северо-Западный институт (филиал) Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА), 2014. 303 с.
32. Котюргин С. И. Понятие, принципы и формы административно-процессуальной деятельности милиции. Омск : НИиРИО Ом. ВШМ МВД СССР, 1973. 73 с.
33. Куксин И. С. Юридический процесс: сущность и значение // Современное право. 2008. № 6. С. 75–78.
34. Лазарев И. М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 20 с.
35. Ланг П. П. Методологические подходы к определению юридического процесса // Экономика и право современной России: проблемы и пути развития : сборник материалов II международной научно-практической конференции. Самара : Самарский институт бизнеса и управления, 2014. С. 157–159.
36. Лучин В. О. Процессуальные нормы в советском государственном праве. М. : Юридическая литература, 1976. 168 с.
37. Мальцев Г. В. Социальные основания права. М. : Норма, 2007. 800 с.
38. Мартынов А. В. Понятие и сущность административного судопроизводства в Российской Федерации // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2015. № 5-6. С. 273–281.

39. Мельников Ю. И. Природа и содержание норм процессуального права в социалистическом обществе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1976. 22 с.
40. Мусаева Г. М. Проблемы правового регулирования производства по делам об административных правонарушениях // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2015. Т. 16, № 4. С. 92–98.
41. Нефедьев Е. А. К учению о сущности гражданского процесса. Соучастие в гражданском процессе. Соучастие по немецкому и французскому праву. Казань : тип. Ун-та, 1891. 231 с.
42. Нобель А. Р. Понятие, правовая природа и признаки принципов производства по делам об административных правонарушениях // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15, № 5. С. 28–34.
43. Об административных правонарушениях на территории Самарской области : Закон Самарской области (ред. от 20.02.2023) // Гарант: справочно-правовая система.
44. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ (ред. от 04.11.2022) // Консультант Плюс: справочно-правовая система.
45. Панова И. В. Административный процесс в Российской Федерации: понятие, принципы и виды // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2000. № 2 (229). С. 114–127.
46. Панова И. В. Юридический процесс. М. : ИНФРА-М, 2017. 76 с.
47. Понкин И. В. Понятие «принцип» в праве // Юридическая техника. 2020. № 14. С. 281–283.
48. Попов Л. Л. Административные процедуры: проблемы теории, законодательства и практики // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 5 (21). С. 92–99.
49. Приказ Минюста РФ N 3, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ N 51 от 10.01.2001 «Об



- утверждении Методических правил по организации законопроектной работы федеральных органов исполнительной власти» // Консультант Плюс: справочно-правовая система.
- 50.Протасов В. Н. Основы общеправовой процессуальной теории. М. : Юридическая литература, 1991. 143 с.
- 51.Решение Орловского областного суда от 24 июля 2020 г. по делу № 21-121/2020 [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/JXYIHxEi4bU/> (дата обращения: 25.05.2023)
- 52.Рогожкина Е. А. О подходах к пониманию административного процесса и места в нём производства по дисциплинарным делам // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2017. № 1. С. 152–157.
- 53.Салищева Н. Г. Избранное. М. : Российская академия правосудия, 2011. 568 с.
- 54.Севрюгин В. Е. Роль конституционных принципов административного права в повышении эффективности государственного управления // Конституция и жизнь современного общества : сборник научных статей. Челябинск : Цицеро, 2015. С. 164–167.
- 55.Солдатова О. Е. К вопросу о соотношении понятий «юридический процесс» и «юридическая процедура» // Молодой ученый. 2014. № 15 (74). С. 332–335.
- 56.Солдатова О. Е. Юридический процесс как категория общей теории права // Известия Алтайского государственного университета. 2014. № 2-2 (82). С. 152–156.
- 57.Соловьев А. А. Приказное производство в административном судебном процессе: некоторые вопросы правоприменения // Образование и право. 2016. № 3. С. 142–147.
- 58.Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. М. : Юридическая литература, 1972. 240 с.

- 59.Тарасова В. А. Процедурная форма деятельности органов социального обеспечения // Советское государство и право. 1973. № 11. С. 111–115.
- 60.Теория государства и права / А. А. Гогин [и др.]. М. : Проспект, 2015. 324 с.
- 61.Томин В. А. Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации. СПб. : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2017. 96 с.
- 62.Шатов С. А. К вопросу о принципах административного процесса // Современное право. 2008. № 5. С. 77–79.
- 63.Шепелев В. А. Современная концепция административного правосудия России // Молодой ученый. 2019. № 37 (275). С. 71–76.
- 64.Широкопояс Ю. А., Томбулова Е. Г. Административное судопроизводство (общие положения). Краснодар : КубГАУ, 2018. 88 с.