

*Феоктистова Анастасия Александровна*

*Магистрант 2 курса*

*Факультет юридический*

*Институт права, ФГБОУ ВО «Башкирский государственный  
университет»*

*Научный руководитель: Арзамаскин Николай Николаевич,*

*доктор юридических наук, профессор*

*Институт права, ФГБОУ ВО «Башкирский государственный  
университет»*

**АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС: ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ К  
ПОНИМАНИЮ И МЕСТО В СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЕ  
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*Аннотация:* в данной статье рассматриваются основные подходы и концепции к пониманию и определению понятия “административный процесс”, также раскрывается понятие, основные признаки и характеристика данного правового явления. Анализируется значение и место административного процесса в административном праве Российской Федерации. В работе автор приходит к выводу, что административный процесс как часть административного права - очень важный институт и он требует дальнейшего изучения и анализа. Можно сделать вывод, что административный процесс - это упорядоченная система административно-процессуальных норм и основанная на них деятельность органов и должностных лиц. Считаем, что административный процесс следует изучать как отдельную учебную дисциплину в высших юридических учебных

заведениях для углубленного изучения студентами как будущими специалистами данного института административного права.

**Ключевые слова:** административный процесс, административное право, подход, концепция, место.

**Abstract:** *this article discusses the main approaches and concepts to the understanding and definition of the concept of “administrative process”, also reveals the concept, the main features and characteristics of this legal phenomenon. The importance and place of the administrative process in the administrative law of the Russian Federation are analyzed. In the work, the author concludes that the administrative process as part of administrative law is a very important institution and it requires further study and analysis. It can be concluded that the administrative process is an orderly system of administrative and procedural rules and the activities of bodies and officials based on them. We believe that the administrative process should be studied as a separate educational discipline in higher legal institutions for in-depth study by students as future specialists of this institute of administrative law.*

**Keywords:** *administrative process, administrative law, approach, concept, place.*

Ещё до середины 60-х годов двадцатого века в советской науке не было каких-то специальных исследований такого значимого правового явления, как административный процесс. Безусловно, в те времена публиковались работы отечественных правоведов на данную тему, однако, как правило, они содержали отдельные, разрозненные высказывания, которые отражали точки зрения авторов, специально не занимавшихся проблемами процесса в административном праве.

Одной из самых важных задач, которые стоят перед нынешними учёными-правоведами, по нашему мнению, является достижение договорённости по поводу единого подхода к понимаю понятия и содержания

административного процесса и тесно связанного с ним административно-процессуального права.

Понятие “административный процесс” действительно является предметом для острых дискуссий уже многие годы. В современной литературе, как учебной, так и научно-юридической, выделяют, как правило, четыре концепции, раскрывающие содержание как административного процесса, так и связанного с ним административно-процессуального права. К ним относят: юрисдикционную, судебную, управленческую и интегративную.

Говоря о юрисдикционной концепции, можно привести мнение профессора Н.Г. Салищевой. Она говорит, что административный процесс - это регламентированная законом деятельность по разрешению споров, которые возникают между сторонами административного правоотношения, которые не находятся между собой в отношениях служебного подчинения, а также по применению мер административного принуждения [1]. Другой сторонник данной концепции - С.И. Котюргин определяет административный процесс как действия гражданина при нарушении какого-либо запрета, когда поступки того или иного лица попадают под действие санкций [2].

Если обращаться к судебной концепции, можно сказать, что её последователи, в частности, Ю.Н. Стариков, отождествляют административный процесс с административным правосудием, а именно с судебным порядком рассмотрения дел, которые возникают из административных правоотношений [4]. По мнению учёного, производство по данным делам, которые осуществляется судами или же судьями, находится за рамками административного процесса, как и всякая административно-процедурная деятельность иных должностных лиц, государственных органов.

Профессор В.Д. Сорокин, который является автором многих значимых научных работ, посвящённых теории административно-процессуального права и основоположником управленческой концепции, говорил, что административное право выступает самостоятельной отраслью российского

права. Однако он уточнял, что административный процесс не является “выходцем” из гражданского и уголовного процесса. Он полагал, что “прородитель” административного процесса - это исполнительная власть, которая реализуется в деятельности государственных органов, весьма разнообразных по своим конкретным функциям, задачам и целям [5].

В последние годы наиболее популярным становится подход, который близок к управленческому - интегративный, согласно которому административный процесс - это системная государственная деятельность, осуществляемая судебными органами и публичной администрацией, в рамках административных и судебно-административных дел в соответствии с юридическими процедурами, которые закреплены в административно-процессуальном законодательстве [6].

Несмотря на то, что большинство авторитетных учёных не может прийти к общему знаменателю и конкретно определить административный процесс, административно-процессуальное право занимает очень важное место в системе российского права, также, как, в частности, административный процесс важен для административного права.

В современной науке административный процесс определяется, как система административно-процессуальных норм, а также основанная на этих нормах деятельность должностных лиц и органов государственной власти и управления по реализации возложенных на них функций, целей и задач. К признакам административного процесса можно отнести:

- Соотношение с юридическим процессом, как целого и части;
- Разновидность властной деятельности субъектов государственного управления;
- Обеспечение условий для реализации материальных норм административного права;
- Нормативное закрепление;

- Регламентация административно-процессуальными нормами, в совокупности образующими самостоятельный институт административного права;
- Наличие определенной структуры.

Необходимо признать, что функцию государственного контроля в определенных за органами исполнительной власти сферах и отраслях государственного управления должны осуществлять все создаваемые в структуре органа исполнительной власти субъекта РФ региональные органы государственного управления, за исключением тех, которые специально создаются для осуществления функции административного надзора, т. е. наделяются специальной компетенцией в государственном управлении.

В системе органов исполнительной власти субъектов РФ таковыми должны стать министерства, департаменты, управления, агентства и комитеты (либо имеющие иные названия исполнительно-распорядительные органы, обладающие отраслевой и межотраслевой компетенцией). Функцией административного надзора, по нашему мнению, должны наделяться службы и инспекции как органы исполнительной власти субъекта РФ специальной компетенции.

Однако на сегодняшний день, служба в нормативно-правовых актах субъектов РФ определяется как исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, осуществляющий контроль и надзор в сферах своей компетенции, что наш взгляд неверно. К примеру, Служба ветеринарии Астраханской области является исполнительным органом государственной власти Астраханской области, осуществляющим контроль и надзор в сфере ветеринарии<sup>1</sup>. Указанные виды органов исполнительной власти, на наш взгляд должны наделяться исключительно функцией административного надзора.

---

<sup>1</sup> Постановление правительства Астраханской области от 31 марта 2005 г. № 37-П «О службе ветеринарии Астраханской области» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 09.11.2021).

В отличие от административно-надзорных органов государственного управления субъекта РФ, иные органы государственного управления, созданные в структуре исполнительной власти субъекта РФ, реализуют функцию государственного контроля в процессе непосредственного осуществления ими управленческой деятельности. Государственный контроль здесь происходит за процессом принятия и исполнения принятого управленческого решения. Эта деятельность носит постоянный и непрерывный характер, что обусловлено постоянством и непрерывностью самого процесса государственного управления в субъекте РФ. Приведенные положения требуют учета при формировании системы и структуры органов исполнительной власти субъектов РФ, нормативному формированию их административно-правового статуса, что, безусловно, повлечет повышение эффективности деятельности исполнительной власти в регионе и повышение качества государственного управления на территории субъекта РФ.

Из вышеперечисленных признаков мы видим, что административный процесс занимает не последнее место в системе административного права. Так как административное право является самостоятельной отраслью права, то его положения должны быть процессуально закреплены в отдельном его институте. Также, так как административное право построено на совокупности норм и правил, случается, что эти нормы могут быть нарушены. Здесь играет немаловажную роль административный процесс, административное производство и Кодекс административного судопроизводства. Административный процесс закрепляет деятельность по разрешению индивидуальных, конкретных дел в сфере государственного управления уполномоченными на то субъектами данных отношений. Не исключена также процедура трёхстороннего разрешения дисциплинарных и административных споров в любом органе государства и при любом способе организации такого рассмотрения.

Стоит отметить, что нормы административно-процессуального права в рамках административных или судебно-административных дел определяют порядок охранительной и распорядительной деятельности публичных органов власти и управления.

Анализ юридической литературы показывает, что научные дискуссии вокруг понятий «контроль» и «надзор» ведутся достаточно давно и свидетельствуют о наличии полемики в данной сфере. В этой связи возникает ряд вопросов, в частности: совпадают ли по своему фактическому и юридическому содержанию понятия «контроль» и «надзор»? Если не совпадают, тогда что характерно для контроля, а что - для надзора? Рассмотрим некоторые из имеющихся в научной литературе суждений по этим вопросам.

Понятия «контроль» и «надзор» широко используются как в теории, так и в законодательной деятельности, однако до сих пор эти понятия не стали терминами, полностью отражающими их терминологическую сущность. Конституция Российской Федерации уделяет незначительное внимание вопросам терминов «контроль» и «надзор» (например, п. «а» ст. 71).

Довольно распространенной является мнение о соотношении контроля и надзора как целого и части общего и частного. «Понятие государственного контроля, - пишет А.В. Калмыкова, - является более широким, чем понятие надзора, и имеет свои, специфические признаки. Органы, осуществляющие государственный контроль, наделены более широкими полномочиями, которые предусматривают проверку состояния дел подконтрольного объекта не только с точки зрения законности, но и целесообразности принимаемых решений. Более того, контрольные органы имеют право вмешиваться в хозяйственную, производственную деятельность организации, применяя меры административного взыскания»<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> См.: Калмыкова А.В. Совершенствование правового статуса федеральных контрольно-надзорных органов в условиях административной реформы // Журнал российского права. 2004. № 8. С. 26.

Понятия государственного контроля и надзора тесно переплетены. По мнению некоторых авторов<sup>3</sup>, надзор — это ограниченный, суженный контроль. Объем надзора будет увеличиваться за счет сужения объема контроля. Кроме того, административный надзор всегда специализирован, направлен на соблюдение специальных правил (санитарных, ветеринарных, таможенных). Тем не менее, до сих пор в разных правовых источниках представлены противоположные точки зрения. Так, в соответствии с одной из них, надзор входит в контроль, как его составная часть. В соответствии же с другой контроль входит в надзор.

Данные подходы скорее отражают не столько стремление дать универсальную формулу понятия государственного контроля и надзора, сколько являются следствием рассмотрения данного феномена через призму интересов представителей различных научных направлений управленческих, политических, правовых, и др. По этой причине можно согласиться с позицией каждого из авторов, ибо в его индивидуальном подходе содержится какой-либо элемент того большого и емкого содержания, которым обладают понятия «контроль» и «надзор».

Не претендуя на оригинальность в решении этой проблемы, полагаем, что контроль и надзор соотносятся как общее и частное, и мы присоединяемся к ранее изложенным научным позициям. И контроль, и надзор, прежде всего, наблюдение, проверка чьей-либо деятельности и реагирование в случае выявления отклонения (правонарушения). Как контроль, так и надзор направлены, прежде всего, на коррекцию поведения, деятельности и сдерживание, упреждение их отклоняющихся форм.

В современном обществе государственный контроль за осуществлением предпринимательской деятельности выражается в деятельности соответствующих государственных органов, их должностных лиц; он неразрывно связан с другими функциями государства, пронизывает все сферы

---

<sup>3</sup> См.: Бахрах Д. Н. Административное право России. М.: Норма, 2015. С. 57.



жизнедеятельности государства, направляя их в русло законности и правопорядка. Контроль, с одной стороны, - это неотъемлемый элемент государственного управления, составная часть всякого рода работ, а с другой стороны, - самостоятельная функционально обособленная форма деятельности государства.

Обобщая, можно сказать, что административный процесс как часть административного права - очень важный институт и он требует дальнейшего изучения и анализа. Можно сделать вывод, что административный процесс - это упорядоченная система административно-процессуальных норм и основанная на них деятельность органов и должностных лиц. Считаем, что административный процесс следует изучать как отдельную учебную дисциплину в высших юридических учебных заведениях для углубленного изучения студентами как будущими специалистами данного института административного права.

### **Библиография:**

1. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М., 1964. 158 с.
2. Котюргин, С.И. Административный процесс. Автореферат дис. на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 1968. 15 с.
3. Стариков Ю.Н. Административный процесс в трудах профессора В.Д. Сорокина: «управленческая концепция» и ее значение для науки административного права // Административное право и процесс. 2015. № 1. С. 19.
4. Сорокин В.Д. Правовое регулирование: Предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб., 2003. 661 с.
5. Стахов А.И. Интегративный подход к пониманию административного процесса в России // Административное право и процесс. 2015. № 2. С. 18.

6. Калмыкова А.В. Совершенствование правового статуса федеральных контрольно-надзорных органов в условиях административной реформы // Журнал российского права. 2004. № 8. С. 26-33.

7. Бахрах Д.Н. Административное право России. М.: Норма, 2015. 357 с.