**ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОНЯТИЯ, ИСТОЧНИКОВ И СУЩНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА**

Научный руководитель: Моргунова Наталья Викторовна, доцент с учёной степенью кандидат наук, Тихоокеанский государственный университет.

Автор: студент Повхович Семен Викторович, 5 курс Тихоокеанского Государственного Университета, направление подготовки ПОНБ(с) – 51, г. Хабаровск.

***Аннотация:*** В данной статье проведено исследование понятия административного процесса, его современное понимание, сущность и содержание, актуальность в современной жизни и различные подходы других исследователей по данной теме. Рассмотрено понятие административного процесса в соотношении с понятием «административные процедуры» и «управленческий процесс».

***Ключевые слова:*** процесс, административный процесс, юрисдикция, производство, административное производство, административное право, предмет административного процесса, метод административного процесса.

**DEFINITION OF THE CONCEPT, SOURCES AND ESSENCE OF THE ADMINISTRATIVE PROCESS**

Supervisor: Natalia V. Morgunova, associate Professor with PhD degree, Pacific National University.

Author of article: the student Povkhovich Semen Viktorovich, the 5th course of Pacific National University, the direction of preparation of PONB (c) – 51, Khabarovsk.

***Annotation:*** This article investigates the concept of administrative process, its modern understanding, essence and content, relevance in modern life and different approaches of other researchers on this topic. The concept of administrative process in relation to the concept of "administrative procedures" and "management process «is considered.

***Key words:*** process, administrative procedure, jurisdiction, proceedings, administrative proceedings, administrative law, administrative process, administrative process method.

Административный процесс является самым всеобъемлющим из всех существующих: любое взаимодействие с государственными органами невозможно без административного регламента. Всю жизнь мы то и дело сталкиваемся и участвуем в административном процессе, в отличии от гражданского, арбитражного и уголовного.

Сущность административного процесса определяется некоторыми особенностями государственного устройства, так как представляет собой часть управленческой деятельности всего государства и является одним из способов реализации целей и задач исполнительно-распорядительной деятельности.

В науке административного права существуют различные подходы к пониманию административного процесса. В основном, исследователи разделились на три группы. Первая группа считает, что по аналогии с традиционными юридическими процессами, которые исходят из юрисдикционной природы административного процесса, это особый вид исполнительно-распорядительной деятельности, связанный с определенной возможностью реализации в принудительном порядке соответствующих административно-правовых актов, определяющих права и обязанности участников материального отношения; порядок применения мер административных взысканий и иных мер административного принуждения; процессуально-правовую регламентацию применения административных наказаний и иных санкций. Вторые видят связь административного процесса с исполнительной властью (государственным управлением) и включают в его состав два вида производств: один из которых – управленческий содержанием, а другой — юрисдикционным. И, наконец, третья группа поддерживает подход, который приравнивает административный процесс к административному судопроизводству (административной юстиции).

Если смотреть в общем, то административный процесс является совокупностью административно-процессуальных норм и основанной на них деятельности государственных органов и должностных лиц государственного управления по реализации возложенных на них задач и функций. Чтобы глубже понять специфичность административного процесса, обратимся к трудам ученых и исследователей в данной сфере.

Как отмечает исследователь Дехтярь И. Н., административный процесс представляет собой урегулированную административно-правовыми нормами деятельность органов (должностных лиц) исполнительной и судебной (по отдельным категориям дел) власти; является видом юридического процесса, который включает в себя как позитивное управление, осуществляемое органами публичной власти, направленное на обеспечение реализации законных прав и интересов граждан и юридических лиц, так и процессуальную деятельность по применению различных мер административного принуждения [8].

Гоголев И. А. дает свое специфическое понимание административному процессу — это сумма производств и свойственных им конкретных технологий, связанных с разработкой и внедрением административных регламентов и информационных технологий [7].

Большой юридический словарь содержит следующее краткое понятие административного процесса — это деятельность государственных органов по разрешению конкретных административных дел в сфере управления [11].

Амельчаков И. Ф. и Самсонов В.Н в своих трудах утверждают, что административный процесс - это государственно-властная, динамичная, урегулированная нормами административно-процессуального права деятельность органов государственной исполнительной власти, а также деятельность иных властных субъектов по рассмотрению административных дел, которая осуществляется в целях обеспечения соблюдения законных прав и свобод участников административного процесса и защиты публичных интересов личности, общества и государства, о которых говорит закон, и которая направлена на издание законных, обоснованных, справедливых и своевременных правовых актов, а также административно-процессуальные отношения и процедуры их возникновения, функционирования и прекращения [6].

Шилехин К. Е. утверждает, что административный процесс – это процесс сугубо управленческий, связанный с деятельностью органов исполнительной власти и направленный на выполнение ее функций [10].

Если выделить и обобщить признаки у всех авторов, можно дать такое общее определение административному процессу — это урегулированный законом порядок, последовательность действий, совершаемых уполномоченным органом или должностным лицом в целях достижения позитивного результата при разрешении индивидуальных административных дел, а также для разрешения управленческих конфликтов и споров в сфере деятельности органов исполнительной власти, государственного управления. Он направлен на реализацию правомерного применения норм материального административного права и имеет своей конечной целью повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти и государственного управления.

Исходя из вышеизложенного материала, можно сделать заключение о том, что законодателю пора вмешаться в споры ученых и поставить точку в данном вопросе. Считаю, что такое особое понятие для юридической науки, как «административный процесс» должно быть закреплено официально, на законодательном уровне, чего до сих пор сделано не было.

Изучив понятие, можно перейти к определению круга законодательства, которое регулирует административный процесс. Современное административное процессуальное законодательство — это система норм, отвечающих на вопросы у кого, как или каким образом, в какие сроки государственные органы предоставляют иным лицам свои услуги. Регламентация административных процессуальных действий, определение объема процессуальных прав и обязанностей лиц, задействованных в административным процессе, составляют содержание (сущность) административных процессуальных отношений (административного процесса).

В современном законодательстве отсутствует единый закон, регулирующий данную сферу правоотношений, и на сегодняшний день она имеет комплексный характер. Отсутствие единства и системы в правилах административного процесса есть его отличительная особенность, установленная по умолчанию. Некоторые считают, что это помогает обеспечить многообразие и оперативное развитие процессуальных форм. К источникам мы отнесем:

- Конституция РФ, конституции, уставы субъектов РФ, регулирующие некоторые процедурные вопросы деятельности правительств, администраций; Некоторые нормы Конституции Российской Федерации, имеют выраженное административно-процессуальное содержание. Так, например, Граждане России имеют равный доступ к государственной службе (ч. 4 ст. 32), имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33) и т.д. [1,4].

- федеральные конституционные законы и федеральные законы (кодексы). Например, ФКЗ «О Правительстве», ФЗ «Об исполнительном производстве» [5], Кодекс об административных правонарушениях РФ, Кодекс административного судопроизводства РФ и др.

- подзаконные акты.

На сегодняшний день действуют два кодифицированных административных процессуальных закона:

1. Кодекс РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ). Он регулирует досудебный и судебный порядок производства по делам об административных правонарушениях; совокупность следующих друг за другом действий, совершаемых государственными органами с целью реализации норм административной ответственности, обеспечения своевременного и всестороннего выяснения обстоятельств каждого дела и разрешение его в точном соответствии с законом, объединяется под названием производства по делам об административных правонарушениях [2].  
   2. Кодекс административного судопроизводства (КАС РФ) РФ. Он регулирует порядок разрешения судами отдельных категорий административных дел. КАС РФ регулирует порядок, в соответствии с которым суды рассматривают административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий [3]. Такие споры могут возникать как между исполнительными органами, так и между исполнительным органом и управляемым субъектом. Такие споры разрешаются судами в рамках производства по административным делам.

Большая масса административно-процессуальных норм содержится в ведомственных нормативных актах (например, порядок рассмотрения жалоб граждан в каком-либо органе, основы делопроизводства и др.).

В понимании административно-процессуальной деятельности, действия, совершаемые государственными органами, имеют задачу издания правовых актов, с помощью которых административно-правовые правила применяются к конкретным обязательствам или к лицу. Таким образом, это приводит к разрешению различных индивидуальных дел в сфере государственного управления.

Именно в процессуальной форме юридически происходит управленческая реализация задач исполнительной власти. Процесс правоприменения не сводится к одному обеспечению соблюдения соответствующих правил. На органы государственных органов возлагается и реализация санкций материальных административно-правовых норм, то есть привлечение к административной ответственности за совершение административных правонарушений.

Административно-процессуальную деятельность составляет:

а) административно-процедурная;

б) административно-юрисдикционная.

Первое подразумевает распорядительные действия исполнительных органов по осуществлению установленных административно-правовыми нормами различного рода административных процедур, не связанных с юрисдикцией, это: порядок реализации прав и законных интересов граждан и юридических лиц, включая разрешительно-лицензионные, регистрационные и т.п. функции и полномочия органов исполнительной власти.

Во втором случае подразумевается осуществление государственными органами исполнительной власти и судом правоохранительной функции в порядке совершения юрисдикционных действий в их традиционном понимании.

Шилехин К.Е. считает, что поскольку административное право как отрасль законодательства регулирует деятельность органов исполнительной власти, а как научная отрасль изучает это регулирование и его результаты, неизбежно возникает потребность определения юридического процесса, которым в своей деятельности должны руководствоваться органы исполнительной власти. Следует учитывать, что этот процесс, обслуживая повседневное и непосредственное руководство экономическими, социально-культурными и иными областями общественной жизни, должен опосредовать не только административно-правовые нормы, но и нормы других отраслей, например жилищного, земельного законодательства. Таковым и является административный процесс. Следует пояснить, что слово «административный» означает управленческий [10]. То есть администрирование – это управление, а административный процесс – это процесс управления. Результатом административного процесса является управленческий акт, разновидностей которого в настоящее время насчитывается великое множество. Такие акты принимаются в виде положений, уставов, инструкций, правил, административных регламентов.

Все виды юридических процессов являются совокупностью определенных процедур. Административный процесс не составляет исключения. Он так же представляется как комплекс установленных законодателем процедур. Данные процедуры закреплены процессуальными законами. Аналогично ему, административное производство в целом имеет свои административные процедуры, закрепленные в КАС РФ и КоАП РФ [2,3].

Административные процедуры представляются составными элементами административного процесса и заключаются, в основном, в осуществлении правоприменительной деятельности органов исполнительной власти, а также направлена на реализацию предоставленных им полномочий. Данная совокупность административных процедур и составляет административное производство.

По мнению Старостина С.А., на сегодняшний день должен быть разработан и принят комплексный базовый закон, который бы урегулировал общие, принципиальные вопросы административного производства, а отраслевые законы должны регулировать отдельные и самостоятельные процедуры [9].

Такая консолидация необходима в связи с тем, что значительное число административно-правовых норм, на сегодняшний день, находятся в различных сферах деятельности государственных органов исполнительной власти, и регламентирование в законе единых принципов и порядка деятельности всех органов исполнительной власти особо актуально. Я согласен с мнением данного исследователя, и так же считаю, что необходимо рассмотреть единый, основополагающий нормативно правовой акт для полной систематизации законодательства в данной сфере, а также упрощения процедурных действий.

Административное производство является самостоятельным, обособленным от других производств. На сегодняшний день, реализованы положения ст.118 Конституции РФ [1] и задачи, которые решает КАС РФ и КоАП РФ не имеют отношения к управленческому процессу.

Конституция РФ связывает правосудие с судом в формах конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. А судопроизводство, в свою очередь, это процессуальная деятельность судебной ветви власти. Функции управления и функции правосудия разделены и исполнительные органы не вмешиваются в деятельность судебных и законодательных органов. Если за основу систематизации различных видов юридического процесса брать критерий принадлежности юридического процесса к одной из ветви власти, то юридический процесс может быть: законодательным, судебным и административным.

Старостин С. А. отмечает, что не стоит забывать о законодательном процессе, ведь он тоже является юридическим процессом [9]. Например, процессуальная деятельность Государственной Думы установлена тоже регламентом.

По своей сути, управленческая, административная деятельность в широком понимании – это и есть административное производство, которое осуществляется органами исполнительной власти. Административный процесс – это процесс управленческий.

Исходя из вышеописанного, можно сказать, что административный процесс – это вид юридического процесса, который включает в себя управленческий процесс (исполнительно-распорядительную деятельность). Управленческий процесс, как составная часть административного процесса, включает в себя административные процедуры, которые способствуют осуществлению правоприменительной деятельности исполнительных органов.

В заключении можно сказать, что административный процесс – это урегулированный законом порядок, последовательность действий, совершаемых уполномоченным органом или должностным лицом в целях достижения позитивного результата при разрешении индивидуальных административных дел, а также для разрешения управленческих конфликтов и споров в сфере деятельности органов исполнительной власти, государственного управления. Данное определение является обобщающим, так как легального понятия законодатель по сей день не закрепил, что является существенным пробелом в законодательстве и предметом спора многих исследователей. Также необходимо провести систематизацию действующего законодательства, которое действует, в основном, в бессистемном виде, и разработать единый закон об административном процессе, который регулировал бы основы и принципы в данной сфере.

**ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ ИСТОЧНИКИ**

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собр. Законодательства Рос. Федерации. – 2014. – N 31. – Ст. 4398.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30. 12.2001 г. N 195-ФЗ (ред. от 1.09.2019) // Собрание законодательства Российской Федерации, N 1, (часть I), 07.01.2002, ст.1.
3. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8.03.2015 г. N 21-ФЗ (ред. от 01.09.2019) // Собрание законодательства Российской Федерации, N 10, 09.03.2015, ст.1391.
4. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федеральный закон от 02.05.2006 г. N 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации, N 19, 08.05.2006, ст.2060.
5. Об исполнительном производстве: федеральный закон от 02.10.2007 г. N 229-ФЗ (ред. от 06.03.2019) // Собрание законодательства Российской Федерации, N 41, 08.10.2007, ст.4849.
6. Амельчаков И. Ф., Самсонов В.Н. Вновь к вопросу о понятии административного процесса // Вестник ВИ МВД России. – 2013 г., N1. – с. 79-85.
7. Гоголев И. А. Технология административного процесса // журнал «Academy». – 2018 г., N11(38). – с. 79-80.
8. Дехтярь И. Н. Понятие и сущность административного процесса // Вестник СГЮА. – 2016 г., N6. – с. 85-89.
9. Старостин С. А. Административный процесс в едином юридическом процессе // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. – 2015 г., N8. – с. 114-121.
10. Шилехин К. Е. Соотношение понятий «административный процесс», «административная юрисдикция» и «административное производство» // Актуальные проблемы государства и общества в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина. – 2018 г., N5. – с. 111-117.
11. Интернет-ресурс «Словари онлайн» // Большой юридический словарь.

[Электронный ресурс] - Режим доступа: https://juridical.slovaronline.com/117-ADMINISTRATIVNYIY\_PROTSESS (Дата обращения: 20.09.2019).

**SOURCES USED**

1. The Constitution of the Russian Federation: adopted by popular vote on December 12, 1993 (subject to amendments made by the Laws of the Russian Federation on amendments to the Constitution of 30.12.2008 N 6-FKZ, 30.12.2008 N 7-FKZ, 21.07.2014 N 11-FKZ) / / SOBR. The Law Grew. Confederations. – 2014. – N 31. – St. 4398.

2. Code of the Russian Federation on administrative offences 30. 12.2001 g. N 195-FZ (as amended on 1.09.2019) // collected legislation of the Russian Federation, N 1, (part I), 07.01.2002, article 1.

3. The code of administrative procedure of the Russian Federation from 8.03.2015 G. N 21-FZ (ed. from 01.09.2019) // collected legislation of the Russian Federation N 10, 09.03.2015, article 1391.

4. About the order of consideration of addresses of citizens of the Russian Federation: The Federal law of 02.05.2006 N 59-FZ (edition of 27.12.2018) / / Assembly of the legislation of the Russian Federation, N 19, 08.05.2006, Art. 2060.

5. On enforcement: The Federal law of 02.10.2007 N 229-FZ (ed. from 06.03.2019) // collected legislation of the Russian Federation, No. 41, 08.10.2007, article 4849.

6. Amelchakov I. F., Samsonov V. N. Again to the question of the concept of administrative process. Vestnik VI MVD of Russia. – 2013, N1. pp. 79-85.

7. Gogolev I. A. Technology of administrative process / / journal "Academy". – 2018, N11(38). pp. 79-80.

8. Dekhtyar I. N. Concept and essence of administrative process / / Vestnik SGUA. – 2016, N6. pp. 85-89.

9. Starostin S. A. Administrative process in a single legal process / / Bulletin of the Kutafin University. – 2015, N8. - pp. 114-121.

10. Salehin K. E. the relationship between the concepts of "administrative process", "administrative jurisdiction" and "administrative proceedings" // Actual problems of state and society in ensuring the rights and freedoms of man and citizen. – 2018, N5. - pp. 111-117.

11. Internet-resource "online Dictionaries" // Big law dictionary.

[Electronic resource] - Mode of access: https://juridical.slovaronline.com/117-ADMINISTRATIVNYIY\_PROTSESS (date accessed: 20.09.2019).