

**К ВОПРОСУ О РОЛИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО НОРМОТВОРЧЕСТВА ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ**

*Аннотация:* административный процесс - это упорядоченная система административно-процессуальных норм и основанная на них деятельность органов и должностных лиц. Ведомственное административно-процессуальное нормотворчество, регламентирующее осуществление государственного контроля разнообразно, и только в последнее время законодатель задумался об общих требованиях в вопросах его регулирования. Поскольку осуществление государственного управления невозможно без государственного контроля, а государственный контроль неосуществим без конкретных административных процедур, авторы приходят к выводу, что административный процесс следует изучать как отдельную учебную дисциплину в высших юридических учебных заведениях.

*Ключевые слова:* административный процесс, административно-процессуальное нормотворчество, административное право, исполнительная власть, государственный контроль (надзор).

Allayarova E.S.

student

Scientific adviser: Iroshnikov D.V., Ph.D.

Bashkir State University

*Abstract:* The administrative process is an orderly system of administrative and procedural rules and the activities of bodies and officials based on them. Departmental administrative-procedural rulemaking, which regulates the exercise of state control, is diverse, and only recently the legislator has thought about general requirements for its regulation. Since the exercise of public administration is not possible without State control, and State control is not feasible without specific administrative procedures, the authors conclude that the administrative process should be studied as a separate educational discipline in higher legal institutions.

*Keywords: administrative process, administrative-procedural norm-setting, administrative law, executive power, state control (supervision)*

Понятия «административный процесс» и «государственный контроль» и их содержание действительно являются предметом для острых дискуссий уже многие годы. Взаимосвязи государственного контроля и административно-процессуального нормотворчества субъектов контроля, к сожалению, в научной литературе уделяется не так много внимания. В теории административного права государственный контроль в системе органов исполнительной власти традиционно осуществляют такие субъекты контроля, как Правительство Российской Федерации, федеральные министерства, федеральные службы, а также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. «Наличие двух уровней государственной власти и двух уровней законодательства в Российской Федерации предполагает собственное правовое регулирование» субъектов Федерации в сфере государственного контроля [7]. Осуществление государственного контроля, муниципального контроля «в силу недостаточного контроля за данными процессами со стороны гражданского общества» может сопровождаться нарушениями прав и свобод граждан [8]. С точки зрения законных интересов гражданского общества, проблема ограничения административного усмотрения должностных лиц исполнительной власти при осуществлении ими различных форм государственного контроля - одна из приоритетных проблем государственного управления в целом. Подписанный 31 июля 2020 года новый Федеральный закон № 248 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», который еще не вступил в силу, многие виды государственного контроля исключает из зоны своего правового регулирования. Тем самым не устраняется невообразимо большое разнообразие административно-процессуального

нормотворчества при осуществлении государственного контроля (надзора) различными ведомствами. Между тем, в системе учебной дисциплины административного права, собственно административному процессу уделяется мало внимания.

В современной научно-юридической литературе, 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].

Профессор С.М. Шахрай, напоминает, что на практике под административным и административно-процессуальным законодательством понимается законодательство, касающееся именно административных правонарушений и производства по этим делам [3].

Если обращаться к судебной концепции, можно сказать, что её последователи, в частности, Ю.Н. Старилов, 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 “прародитель” 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, соотношение административно-процессуального ведомственного нормотворчества и административного процесса в целом, административно-процессуальное право занимает очень важное место в системе российского права, также, как, в частности, административный процесс важен для функционирования отрасли 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.

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 [7]. 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.

Таким образом, подводя итог вышесказанному, можно сделать вывод, что административно-процессуальное нормотворчество в целом как правовое явление не перестаёт выступать “яблоком раздора” для многих учёных - юристов. На протяжении уже практически шестидесяти лет, правоведы пытаются объяснить данный институт. Существует множество подходов и концепций к его пониманию. Касательно места административного процесса в административном праве, можно сказать, что он занимает одно из главных мест, так как процессуальное закрепление и реализация материальных норм административного права является важной и нужной для российской правовой системы.

Обобщая, можно сказать, что административно-процессуальные нормы как важнейшая составляющая государственного контроля - очень важный институт и он требует дальнейшего изучения и анализа. Можно сделать вывод, что государственный контроль в целом - это упорядоченная система административно-процессуальных норм и основанная на них деятельность органов и должностных лиц. В связи с вышесказанным, а также в связи с существованием достаточно разветвленной системы нормативных правовых актов, преимущественно, ведомственных подзаконных актов, на наш взгляд, административный процесс следует изучать как отдельную учебную дисциплину в высших юридических учебных заведениях для углубленного изучения студентами порядка осуществления государственного контроля.

#### **Использованные источники:**

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. Шахрай С.М. Административное право России: учебник для вузов. М., 2001. 576 с.
4. 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.
5. Сорокин В. Д. Правовое регулирование: Предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб., 2003. 661 с.
6. Стахов А. И. Интегративный подход к пониманию административного процесса в России // Административное право и процесс. 2015. № 2. С. 18.
7. Заика М.Л., Шарипова Э.А. Правовые основы служебного поведения государственных гражданских служащих и муниципальных служащих в субъектах Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. 2020. № 11 (150). С. 119.
8. Шарипов В.Г., Шарипова Э.А. К вопросу о правовых основах осуществления государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации // Экономические исследования и разработки. 2020. № 3. С. 12.