

1.  **Содержание занятия лекционного типа:**

 1.1. Тема занятия, (вид занятия) количество часов, отводимых на данное занятие: **«**Понятие и структура административного процесса**»,**«Предмет, источники и система административно-процессуального права»,**«**Административно-процессуальные нормы и административно-процессуальные отношения»

Количество часов, отводимых на данное занятие – 2.

1.2. Цель и задачи занятия:

Изучение теоретических основ административного процесса, административно-процессуального права, административно-процессуальных норм и административно-процессуальные отношений

1.3. Учебные вопросы.

1. Понятие и сущность административного процесса
2. Структура административного процесса
3. Предмет метод административного процессуального права
4. Источники (формы) и система административного процессуального права
5. Административно-процессуальные нормы: понятие и особенности
6. Понятие и особенности административно-процессуальных отношений

1.4. Рекомендуемая литература по данному занятию.

Перечень основной учебной литературы.

1. Административное судопроизводство [Электронный ресурс] : учебник / Уральский гос. юрид. ун-т ; под ред. В.В. Яркова. - М. : Статут, 2016. - 560 с. - Библиогр. в кн. – ЭБС «Университетская библиотека онлайн». - URL: http://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=453101 (дата обращения 01.03.2019).
2. Административный процесс [Электронный ресурс] : учебное пособие / В.В. Волкова, Е.В. Хахалева, И.Б. Кардашова и др. - 3-е изд., перераб. и доп. - М. : Юнити-Дана, 2015. - 175 с. - ISBN 978-5-238-02375-5.- ЭБС "Университ. б-ка онлайн".. - URL: http://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=114388 (дата обращения 01.03.2019).
3. Зеленцов, А. Б. Административно-процессуальное право России [Электронный ресурс] : учебник для вузов / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов. — М. :Юрайт, 2018. — 341 с. — ЭБС Юрайт. — URL: https://biblio-online.ru/bcode/423644 (дата обращения: 01.03.2019).
4. Колоколов, Н.А. Рассмотрение дел об административных правонарушениях. Практика судов общей юрисдикции [Электронный ресурс] : учебное пособие / Н.А. Колоколов. - М. :Юнити-Дана, 2015. - 440 с. - ISBN 978-5-238-01692-4. - ЭБС "Университ. б-ка онлайн". - URL: http://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=117138 (дата обращения 01.03.2019).

 Перечень дополнительной учебной литературы.

1. Административное право и административный процесс [Электронный ресурс] : практикум / С. И. Иванова и др. – Тюмень : Тюменский ин.-т повышения квалификации сотрудников МВД России, 2018. - 162 с. – ЭБС НА МВД России. – Режим доступа: <https://namvd.bibliotech.ru/Reader/Book/2019020110505240172100003743> (дата обращения: 01.03.2019).
2. Зеленцов А.Б. Судебное административное право [Электронный ресурс] : учебник / А.Б. Зеленцов, О.А. Ястребов. - Москва : Статут, 2017. - 768 с. - ЭБС «Университетская библиотека онлайн». - URL: <http://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=497378> (дата обращения: 01.03.2019).
3. Лихолет, Е. Н. Административное право и административный процесс [Электронный ресурс: файл на диске] : учеб.пособие / Е. Н. Лихолет, Р. Б. Границкий ; Дальневост. юрид. ин-т МВД России // Электронные издания ДВЮИ МВД России МВД России. I полугодие 2017 г. (I кв.): [Электронный ресурс]. - Хабаровск, 2017. - 1 электрон.опт. диск (CD-RW). - 272 с. : ил.
4. Макарейко, Н. В. Административно-процессуальное право [Текст] : учеб.пособие / Н. В. Макарейко, А. М. Субботин ; МВД России, НА. - Н. Новгород : НА МВД России, 2013. - 202 с. – То же [Электронный ресурс]. – ЭБС НА МВД России. – Режим доступа: https://namvd.bibliotech.ru/Reader/Book/2016112809331597353500006198 (дата обращения: 01.03.2019).

1.5. Краткое описание учебных вопросов.

**Введение**

Вопросы административного процесса в силу объективных и субъективных факторов длительное время находились на периферии научного поиска. В тех немногих работах, которые были посвящены административно-процессуальной проблематике, не был исследован весь спектр вопросов. Традиционно внимание фокусировалось на вопросах административно-юрисдикционного производства. При этом основное внимание было сосредоточено на рассмотрении производства по делам об административных правонарушениях. Такое положение было обусловлено кодификацией законодательства об административных правонарушениях.

Существенным импульсом, направленным на активизацию исследования в данном направлении, явилось вступление в силу Конституции РФ, где пунктом «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ к предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов наряду с административно-правовым отнесено административно-процессуальное законодательство. Статьей 118 Конституцией РФ административное судопроизводство было уравнено в правах с гражданским, уголовным и арбитражным судопроизводством.

Юридическоеопосредование административного процесса на самом высоком уровне явилось мощным импульсом по активизации научных исследований как административного процесса в целом, так и отдельных административных процессуальных производств. Об этом свидетельствует число публикаций по административно-процессуальной проблематике. Интерес к вопросам административного процесса продиктован также реформированием системы государственного управления, увеличением качества исполнительной власти, что во многом обусловлено детализацией административных процедур.

1. **Понятие и сущность административного процесса**

Административный процесс и административно-процессуальное право играют важную роль в отправлении государственного управления. В настоящее время не осталось скептиков, которые бы отрицали факт существования административного процесса как явления социально-правовой действительности. Вступление в силу Конституции РФ юридически оформила самостоятельную административного процесса. Вместе с темнее получила окончательного разрешения проблема его сущности и объема.

Видный административист С.С. Студеникин четко определил связь между государственным управлением и порядком его осуществления отмечал, что «исполнительно-распорядительная деятельность осуществляется на основе определенных процессуальных правил, совокупность которых и составляет административный процесс»[[1]](#footnote-2).

Схожую позицию высказал А.Е. Лунев, который отмечал, что административный процесс всегда имеет место там, где осуществляется деятельность исполнительных и распорядительных органов[[2]](#footnote-3).

В правовой доктрине отсутствует единство по определению объема понятия и сущности административного процесса. При всем широком диапазоне существующих мнений их можно свести к трем подходам: широкий (управленческий) подход[[3]](#footnote-4); правоприменительный[[4]](#footnote-5); юрисдикционный[[5]](#footnote-6).

Административному процессу как социально-правовому явлению присущи определенные особенности к числу которых по мнению С.Н. Махиной следует отнести следующие:

1) административная процессуальная деятельность не является в «чистом» виде не позитивным процессом, ни юрисдикционным;

2) административный процесс в своей основе является формой реализации исполнительной власти;

3) административный процесс имеет множественную правовую регламентацию федерального уровня (Конституция РФ, ГПК, АПК), ведомственного уровня (акты министерств и их ведомств), регионального уровня (правовые акты субъектов РФ, органов их исполнительной власти и их структурных подразделений), уровня муниципальных образований (акты муниципальных органов власти и их должностных лиц и структурных подразделений);

4) юридический результат административного процесса всегда связан с обеспечением установленного порядка управления и реализации административно-правового статуса граждан (юридических лиц и иных коллективных образований);

5) обилие процессуальных актов, закрепляющих как конечный, итоговый результат процесса, так и отдельных процедурно-процессуальных действий;

6) крайне широкий круг субъектов административного процесса, обусловленный широтой содержания предмета административного права;

7) каждому виду процессуальной деятельности присущи основные (базовые) принципы юридического процесса;

8) независимо от специфики того или иного вида административно-процессуальной деятельности, административный процесс осуществляется стадийно;

9) множественность способов защиты процессуальных прав участников административного процесса[[6]](#footnote-7).

Анализ действующего законодательства и сложившейся правоприменительной практики позволяет заключить, что в настоящее время реализован широкий (управленческий) подход по определению сущности административного процесса, что позволяет выделить следующих черт, свойственных данному правовому явлению:

1. *Является видом юридического процесса, соотносятся как часть и целое.* Административный процесс тесным образом связан с другими видами юридического процесса (арбитражным, гражданским, законодательным, уголовным) и взаимодействует в рамках определенных административно-процессуальных производств. Законодательством предусмотрено ряд случаев, когда административные производства трансформируются в другие виды юридических процессов (например, прекращение производства по делам об административных правонарушениях при обнаружении признаков состава преступления и передачи материалов для решения вопроса о возбуждении уголовного дела).

2. *Представляет собой форму властной деятельности субъектов государственного управления*. Посредством административного процесса осуществляется регулирование деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц. Вне административного процесса не может осуществляться исполнительно-распорядительная деятельность субъектов государственного управления.

3. *Обеспечивает условия для реализации материальных норм административного права и норм других отраслей российского права.* Нормы материального права могут быть претворены в жизнь только при условии наличия соответствующего процессуального механизма. Этот признак свидетельствует об универсальном характере административного процесса, когда административные процессуальные нормы создают условия для реализации норм административного, гражданского, земельного (аграрного), таможенного, трудового, финансового, экологического и других отраслей материального административного права. Это позволяет непосредственно регулировать как управленческие, так и другие общественные отношения.

4. *Целью административного процесса является достижение определенных юридических результатов и разрешения управленческих дел.* Глобальной целью всех административных производств является создание условий необходимых для реализации соответствующих норм материальных отраслей права. Цели административного процесса имеют определенную иерархию Цель конкретного производства обусловлена разрешением конкретного дела. Так, целью производства по жалобам граждан выступает разрешение конфликта между гражданином и органом (должностным лицом), которое нарушило (ограничило) соответствующие права гражданина. Достижение этой цели будет связано с привлечением виновного к соответствующему виду юридической ответственности, восстановлении нарушенного в результате конфликта правового состояния.

5. *Регламентируется административно-процессуальными нормами*. Административно-процессуальное право относится к наиболее динамичной части юридического процесса. Такое положение предопределено тем обстоятельством, что на протяжении длительного времени этому вопросу не уделялось должное внимание.

6. *Результаты административного процесса (как промежуточные, так и окончательные) закрепляются в официальных актах (документах)*.Административный процесс регламентируется административными процессуальными нормами и в этой связи каждая стадия, этап административного производства получает правовое опосредование в соответствующих правовых актах. Качество принимаемых правовых актов выступает соответствующим индикатором качества административного процесса в целом. В этих актах и содержится итоговая оценка разрешаемых дел и они выступают в качестве предмета оспаривания.

7. *Обладает определенным строением (структурой)*.Будучи сложным правовым образование, административный процесс имеет соответствующее строение. Это обусловлено качественной неоднородностью решаемых правовых задач в рамках административного процесса. В этой связи административный процесс включает в себя соответствующие административные производства.

2. ***Структура административного процесса***

Как сложное правовое явление административный процесс обладает определенной структурой. Вопрос носит дискуссионный характер. По мнению С.Н.Махиной, управленческий процесс включает в себя несколько производств:

а) основные – производство по изданию правовых актов управления и административно-договорное производство;

б) специальные – лицензионное производство, регистрационное производство, разрешительное производство, кадровое (служебное, производство по делам о поощрениях и др.);

в) особое производство – производство по обращениям граждан[[7]](#footnote-8).

По мнению В.Д. Сорокина в настоящее время, с учетом изменений, происшедших в стране, с моей точки зрения, в структуру административного процесса входят производства, имеющие уже определенное законодательное закрепление, а именно:

1) производство по принятию нормативных актов государственного управления;

2) производство по предложениям и заявлениям граждан и обращениям организаций в сфере государственного управления;

3) производство по административно-правовым жалобам и спорам;

4) производство по делам о поощрениях;

5) производство по делам об административных правонарушениях;

6) производство по дисциплинарным делам;

7) регистрационное производство;

8) лицензионное производство;

9) исполнительное производство[[8]](#footnote-9).

В приведенной конструкции ясно различаются три вида производств единого административного процесса:

1) административно-правотворческие производства;

2) оперативно-распорядительные административные производства;

3) административно-юрисдикционные производства.

Административно-правотворческие производства представляют собой систему административно-процессуальных норм, регламентирующих порядок разработки подзаконных нормативных правовых актов органами исполнительной власти и их должностными лицами.

Оперативно-распорядительные административные производства (позитивные административные производства) – система административно-процессуальных норм регламентирующих порядок разрешения позитивных управленческих дел. Оперативно-распорядительные административные производства включают в себя:

1) производство по предложениям и заявлениям граждан и обращениям организаций в сфере государственного управления;

2) лицензионно-разрешительное производство;

3) учредительное, удостоверительное и регистрационное производства;

4) производство по распределению государственных ресурсов;

5) производство по размещению заказов для государственных нужд. Квотирование;

6) производство по делам о государственном поощрении (поощрительное производство);

7) производство по присуждению ученых степеней и ученых званий;

8) производство по сертификации, стандартизации, метрологии;

9) производство по приватизация государственного имущества;

10) контрольно-надзорное производство.

Административно-юрисдикционные производства – система административно-процессуальных норм определяющих порядок рассмотрения споров в сфепре деятельности органов государственного управления и применения мер административного принуждения и включает в себя следующие административные производства:

1) дисциплинарное производство (производство по делам о дисциплинарных правонарушениях);

2) производство по административно-правовым жалобам граждан и спорам;

3) производство по применению мер административного предупреждении;

4) производство по применению мер административного пресечения;

5) производство по применению мер обеспечения по делам об административных правонарушениях;

6) исполнительное производство;

7) производство по делам об административных правонарушениях;

8) производства по обеспечению административно-правовых режимов.

Важное значение для качественного отправления административного процесса имеет соблюдение административных процедур. По мнению М.В. Никифорова «административные процедуры – это разновидность юридических процедур, представляющая собой установленный нормативными правовыми актами иерархически построенный, динамический порядок выполнения действий уполномоченными субъектами исполнительной власти, направленных на осуществление их компетенции, в том числе связанной с разрешением конкретных индивидуальных управленческих дел»[[9]](#footnote-10).

Процедурный механизм характерен для осуществления государственного управления. Административная процедура является каналом, связующим звеном между нормами материального и процессуального права, которые регламентируют управленческие отношения. Скрупулезное соблюдение административных процедур является гарантией качества отправления административного процесса.

1. ***Предмет, метод административного процессуального права***

При характеристике любой отрасли права первостепенное значение имеет рассмотрение вопроса предмета правового регулирования. Именно предмет предопределяет содержательную характеристику отрасли права.

Основной задачей административного процессуального права является обеспечение реализации норм материального административного права. В этой связи предмет административного процессуального права находится во взаимосвязи с предметом материального административного права.

Предметом правового регулирования административного права выступают общественные отношения с участием органов исполнительной власти и управленческие отношения, возникающие в иных сферах жизнедеятельности общества, которые носят исполнительно-распорядительный характер. К первой группе относятся отношения: между соподчиненными органами исполнительной (вертикальные отношения); между субъектами исполнительной власти, которые не подчинены друг другу (горизонтальные отношения); между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления; между органами исполнительной власти и находящимися в их подчинении государственными субъектами предпринимательской деятельности; между органами исполнительной власти и субъектами, осуществляющими предпринимательскую деятельность; между органами исполнительной власти и некоммерческими организациями; между исполнительными органами местного самоуправления и некоммерческими и некоммерческими организациями; между исполнительными органами местного самоуправления и общественными объединениями; между органами исполнительной власти и физическими лицами; между исполнительными органами местного самоуправления и физическими лицами. В предмет административного права включаются также управленческие отношения, которые возникают в сфере деятельности органов представительной и судебной власти, а также органов прокуратуры и Администрации Президента РФ.

Вместе с тем предмет административного процессуального права не ограничивается исключительно реализацией норм материального административного права. Административное процессуальное право регламентирует порядок реализации норм и других отраслей материального права: гражданского, земельного (аграрного), трудового, таможенного, финансового, экологического и других отраслей российского права.

Обобщая характеристику общественных отношений, входящих в предмет административного процессуального права можно сказать, что в итоге они образуют следующие группы общественных отношений:

- общественные отношения, регулируемые материальными нормами административного права;

- общественные отношения, регулируемые нормами гражданского, земельного (аграрного), трудового, таможенного, финансового, экологического и других отраслей российского права, связанные с решением задач государственного управления;

- процессуальную деятельность органов государственной власти (за исключением исполнительной власти), связанную с осуществлением исполнительно-распорядительных полномочий.

***Метод административного процессуального права***

Метод правового регулирования наряду с предметом выступают теми элементами, которые дают характеристику отрасли права. Как известно, правовое регулирование осуществляется посредством применения средств дозволения, предписания и запрета. Метод регулирования каждой отрасли представляет собой определенной сочетание выше названных правовых средств. В этой связи В.Д. Сорокин отмечал: «…каждая отрасль права, будучи элементом системы российского права в целом и находясь в сфере действия единого метода правового регулирования, нуждается в специфическом соотношении всех трех его составных частей, т. е. таком соотношении, которое бы с максимальной эффективностью и приспособленностью могло воздействовать на элементы его предмета и наилучшим образом отвечать потребностям названных элементов»[[10]](#footnote-11).

В этой связи *метод административного процессуального права* можно определить как совокупность предписывающих, запрещающих и дозволительных средств воздействия на соответствующие материально-правовые отношения, регулируемые преимущественно нормами административного права.

Рассмотрение метода административного процессуального права позволяет выделить следующие черты:

- представляет собой определенное соотношение средств предписания, запрета и дозволения;

- наиболее присущи правовые средства распорядительного типа;

- чаще всего представляет одностороннее волеизъявление одного из участников процессуальных отношений;

- не исключает использования диспозитивных средств;

- отличается динамизмом, что обусловлено природой материальных правовых отношений, процессуальный порядок регламентации которых обеспечивается нормами административного процессуального права.

*Предписание* – метод правового регулирования, предполагающий возложение на субъекта процессуальной деятельности обязанностей совершения определенных действий в условиях, предписанных административно-процессуальной нормой.

*Запрет* – метод правового регулирования, предполагающий возложение обязанностей на участников процессуальных отношений воздержаться от определенного варианта поведения под угрозой применения мер государственного принуждения.

*Дозволение* – метод правового регулирования, предоставляющий участникам процессуальных отношений возможности самим выбирать наиболее приемлемый вариант поведения в тех пределах, которые определены нормами административного процессуального права.

Следует иметь ввиду, что метод административного процессуального права отличается определенными изменениями, что связано с расширением сферы применения разрешительных средств правового регулирования. Такое положение позволяет в максимальной мере обеспечить реализацию правовых интересов участников административно-процессуальных отношений.

1. ***Источники (формы) и система административного процессуального права***

*Источники (формы) административного процессуального права* – это внешнее выражение и закрепление содержания норм административного процессуального права.

*Виды* юридических *источников* административного процессуального права:

- нормативный правовой акт – вид юридического акта, принятый компетентными субъектами правотворчества и содержащий нормы административного процессуального права;

- административно-правовой договор нормативного содержания – это двухстороннее или многостороннее соглашение между субъектами правотворчества, содержащее нормы административного процессуального права;

- административный прецедент – решение по конкретному управленческому делу, которое становится обязательным для всех аналогичных дел, возникающих в будущем;

- правовой обычай – санкционированное государством исторически сложившееся правило поведения в сфере управления;

- административно-правовая наука (доктрина) – научные труды (монографии, статьи, положения и т.п.) по вопросам административного процессуального права, на основании которых вырабатываются новые административно-процессуальные нормы и принимаются решения по конкретным управленческим делам;

- правосознание – совокупность идей, теорий, чувств, эмоций, взглядов, настроений, переживаний, на основании которых вырабатываются новые административно-правовые нормы и принимаются решения по конкретным процессуальным делам (выступало источником права в первые годы советской власти).

Основополагающий источник административного процессуального права – нормативный правовой акт, что обусловлено принадлежностью российской правовой системы к романо-германской правовой системе.

*Виды нормативных правовых актов* – источников административного процессуального права: Конституция РФ; федеральные конституционные законы; федеральные законы; законы СССР, не противоречащие российскому законодательству; законы РСФСР, не противоречащие российскому законодательству; указы Президента РФ; постановления Правительства РФ; постановления Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ; нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти; конституции и уставы субъектов РФ; законы и другие нормативные правовые акты представительных (законодательных) органов субъектов РФ; нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов РФ; нормативные правовые акты исполнительной власти органов местного самоуправления; локальные нормативные правовые акты (отдельных предприятий, учреждений, организаций).

Источники административного процессуального права отличаются низкой степенью систематизации административно-процессуального законодательства. В настоящее время существует насущная потребность в разработке и принятии ряда нормативных правовых актов высшей юридической силы, которые призваны регламентировать административные процессуальные отношения. Приходится констатировать, что более семи лет ждет принятия проект Федерального конституционного закона об административных судах. Кроме данного нормативного правового акта необходимо принять Административно-процессуальный кодекс, в котором реализовать основы концепции административного процесса, а также упорядочит подзаконное нормативное правовое регулирование отдельных административно-процессуальных производств.

***Система административного процессуального права***

Административное процессуальное право представляет собой совокупность административных процессуальных норм, образующих систему. *Система административного процессуального права* – это внутреннее строение административного процессуального права как отрасли права, совокупность взаимосвязанных, взаимообусловленных процессуально-правовых институтов и норм. Вопрос структуры административного процесса является дискуссионным и не получил однозначного разрешения. Такое положение обусловлено тем, что в теории административного процессуального права и действующем административно-процессуальном законодательстве этот вопрос не получил однозначного разрешения.

*Признаки* системы административного процессуального права:

- обусловлена спецификой регулируемых общественных отношений;

- представляет собой объективное правовое явление;

- характеризуется взаимосвязанностью и взаимообусловленностью административно-правовых норм и институтов;

- включает определенные элементы;

- изменяется с учетом изменения предмета правового регулирования.

*Административно-процессуальный институт* – комплекс административно-процессуальных норм, регулирующих определенный вид процессуальных отношений и являющихся частью отрасли административного процессуального права.

Административное процессуальное право включает три блока административных процессуальных производств:

- административно-правотворческие производства;

- оперативно-распорядительные административные производства;

- административно-юрисдикционные производства.

Оперативно-распорядительные административные производства включают в себя:

- производство по предложениям и заявлениям граждан и обращениям организаций в сфере государственного управления;

- лицензионно-разрешительное производство;

- учредительное, удостоверительное и регистрационное производства;

- производство по распределению государственных ресурсов;

- производство по размещению заказов для государственных нужд. Квотирование;

- производство по делам о государственном поощрении (поощрительное производство);

- производство по присуждению ученых степеней и ученых званий;

- производство по сертификации, стандартизации, метрологии;

- производство по приватизация государственного имущества;

- контрольно-надзорное производство.

Административно-юрисдикционные производства состоят из следующих административных производств:

- дисциплинарное производство (производство по делам о дисциплинарных правонарушениях);

- производство по административно-правовым жалобам граждан ис порам;

- производство по применению мер административного предупреждении;

- производство по применению мер административного пресечения;

- производство по применению мер обеспечения по делам об административных правонарушениях;

- исполнительное производство;

- производство по делам об административных правонарушениях;

- производства по обеспечению административно-правовых режимов.

5. ***Административно-процессуальные нормы: понятие и особенности***

Первоосновой права выступает правовая норма. Норма права представляет собой государственно-властное общее и обязательное предписание исходящее от государства, обеспеченное принудительной силой государства и призванное регулировать общественные отношения. Будучи разновидностью социальных норм, правовые нормы являются наиболее активным элементом механизма правового регулирования и обладают следующими признаками:

- являются наряду с нормами морали, обычаями, традициями, религиозными, корпоративными нормами разновидностью социальных норм;

- носят общий и обязательный характер, то есть содержать предписание рассчитанное на неограниченное число применения и обязательно для субъектов, на действие которых она распространяет свою силу;

- имеют формальную определенность, то есть содержаться в определенных источниках (нормативных правовых актах различной юридической силы, договорах нормативного содержания, правовых обычаях и др. источниках);

- исходят от государства и других уполномоченных субъектов;

- обеспечены принудительной силой государства – не соблюдение или ненадлежащее исполнение нормы права влечет за собой применение соответствующей меры государственного принуждения;

- призваны регулировать общественные отношения

Административно-процессуальные нормы являются качественной разновидностью правовых норм и обладают всеми свойствами первых. В зависимости от предмета правового регулирования нормы права подразделяются на материально-правовые и процессуальные нормы. Первая группа норм регулируют общественные отношения по существу, то вторые определяют порядок их реализации и по этой причине играют служебную роль. В этой связи проникновение в сущность административно-процессуальной нормы предполагает рассмотрение особенностей административно-правовых норм.

*Административно-правовые нормы* – это общеобязательное, структурно-организованное, государственно-властное веление, содержащееся в нормативном правовом акте, регулирующее общественные отношения в сфере государственного управления, а также отношения управленческого характера, возникающие в иных сферах жизнедеятельности общества.

Анализ действующего законодательства и практики его реализации позволяет выделить следующие *особенности* административно-правовых норм*:*

- являются разновидностью правовых норм;

- объектом регулирования выступают особого рода общественные отношения – управленческие, то есть общественные отношения возникающие в сфере деятельности органов исполнительной власти и связанные с реализацией исполнительно-распорядительных полномочий, а также управленческие отношения возникающие в иных сферах жизнедеятельности общества;

- выступают средством реализации публичных интересов в сфере государственного управления;

- устанавливаются органами государственной власти, местного самоуправления, администрацией предприятий, учреждений, организаций;

- содержатся в нормативных правовых актах различной юридической силы (законах, подзаконных нормативных правовых актах и других источниках права);

- носят представительно-обязывающий характер;

- обеспечиваются мерами государственного принуждения;

- преследуют цель обеспечения должного управленческого порядка;

- административно-правовые нормы во многих случаях регулируют общественные отношения, составляющие предмет иных отраслей права (финансового, земельного, экологического, трудового и др.).

В отличие от административно-правовых норм, специфика административно-процессуальных норм не получила должного освещения в научной литературе. Такое положение обусловлено рядом факторов, к числу которых относится: служебный характер административно-процессуального законодательства; низкий уровень систематизации административно-процессуального законодательства; существование большого числа разрозненных административно-процессуальных процедур по сравнению с другими процессуальными отраслями права (арбитражным, гражданским, уголовным процессами); остаточное внимание юристов-исследователей к вопросам административного процесса.

Административно-процессуальным нормам присущи следующие специфические черты. *Во-первых*, административно-процессуальные нормы призваны создать процессуальные условия для реализации как административно-правовых, так и других норм материальных отраслей российского права. В этом проявляется универсальный характер норм административно-процессуального права. Административно-процессуальные нормы «обслуживают» земельное (аграрное), экологическое, таможенное, финансовое и другие отрасли права. *Во-вторых*, решают более ограниченный круг задач по сравнению с материально-правовыми нормами. Это обусловлено тем, что нормы материально-правовых отраслей права регулируют общественные отношения по существу, определяя права и обязанности их субъектов, то нормы административно-процессуального права призваны определить порядок (процедуру) реализации соответствующих материально-правовых норм. *В-третьих*, в отличие от норм гражданско-процессуального и уголовно-процессуального права, которые в соответствии с п. «о» ст. 71 Конституции РФ находятся в исключительном ведении Российской Федерации, административно-процессуальное законодательство, а следовательно и его нормы в соответствии с п. «к» ст. 72 Конституции РФ находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Такое законодательное решение вызывает сложности в связи с наличие большого числа разрозненных административно-процессуальных процедур. *В-четвертых*, по сравнению с арбитражно-процессуальными, гражданско-процессуальными и уголовно-процессуальными нормами существует большее число субъектов полномочных применять административно-процессуальные нормы. Такое положение говорит об универсальном характере административно-процессуальных норм. Вместе с тем на практике это влечет за собой нарушение законности, так как в ряде случаев применение административно-процессуальных норм осуществляется субъектами, которые не имеют соответствующей юридической подготовки. Примером может служить число субъектов административной юрисдикции, которые вправе рассматривать дела об административных правонарушениях (глава 27 КоАП РФ), число видов которых в настоящее время превысило шестьдесят только на федеральном уровне. *В-пятых*, административно-процессуальные нормы в отличие от арбитражно-процессуальных, гражданско-процессуальных и уголовно-процессуальных нормам регулируют порядок применения как охранительных, так и регулятивных норм соответствующих материально-правовых отраслей. В этой связи можно говорить, что элемент принудительности далеко не всегда присутствует при реализации административно-процессуальных норм.

Учет названных особенностей позволяет определить *административно-процессуальные нормы как вид процессуальных норм, принятых уполномоченными субъектами в установленном порядке и призванных регулировать отношения, возникающие в ходе разрешения юридических дел в сфере реализации исполнительно-распорядительной деятельности органов исполнительной власти и реализации исполнительно-распорядительной деятельности других субъектов правовых отношений*.

***Структура административно-процессуальных норм***

Административно-процессуальная норма обладает внутренней структурной организацией, совокупностью логически обусловленных элементов.

Структуры административно-процессуальной нормы включает следующие элементы:

- *гипотеза* – часть административно-процессуальной нормы, указывающая на условия, при наступлении которых норма вступает в действие;

- *диспозиция* – часть административно-процессуальной нормы, содержащая правила должного поведения субъектов, на действие которых распространяются предписания изложенные в гипотезе;

- *санкция* – часть административно-процессуальной нормы, указывающая на последствия, наступающие в результате нарушения диспозиции[[11]](#footnote-12).

Знание структуры административно-процессуального права позволяет глубже проникнуть в их сущность и избежать ошибок в процессе реализации. Учитывая значимость отношений, регулируемых административно-процессуальными нормами, законодателем предусмотрено применение санкций материально-правовых норм в случае нарушения процессуальных предписаний. При этом могут быть применены на только санкции административно-правовых норм, в том числе и норм уголовного права. Так, за разглашение тайны усыновления предусмотрено применение мер уголовной ответственности (ст. 148 УК РФ).

Во избежание ошибок в процессе реализации административно-процессуальных норм требуется правильно определить соотношение между административно-процессуальной нормой и статьей нормативного правового акта, в котором закреплена соответствующая норма. Все многообразие соотношений может быть сведено к следующему:

- одна административно-процессуальная норма содержится в одной статье нормативного правового акта. В этом случае для правоприменителя или другого субъекта правореализации не представить труда с определением содержания нормы;

- одна административно-процессуальная норма содержится в нескольких нормативных правовых актах. В этом случае потребуется анализа нескольких нормативных правовых актов с тем, чтобы установить все элементы административно-процессуальной нормы, подлежащей применению в конкретном деле;

- в одной статье нормативного правового акта содержится несколько административно-процессуальных норм.

Субъект правотворческой деятельности применяет те или иные соотношения с тем, чтобы наиболее оптимальным путем достигнуть запрограммированного результата. Для этого необходимо, чтобы каждая норма административно-процессуального права имела законченную логическую структуру, выдерживалась логика внутри нормативного правового акта, принятый нормативный правовой акт «вписывался» в существующую систему законодательства. избежать излишнего дублирования.

***Виды административно-процессуальных норм***

Логический прием классификации традиционно применяется при характеристике правовых норм. Вместе с тем классификация административно-процессуальных норм носит фрагментальный характер и не позволяет в полной мере получить представление о рассматриваемом явлении.

Одним из первых вопрос классификации административно-процессуальных норм был освещен С.С. Студеникиным, который выделил: а) нормы, определяющие порядок решения тех или иных вопросов в органах управления; б) нормы, определяющие порядок решения вопросов исполнительно-распорядительной деятельности судебными органами[[12]](#footnote-13).

По мнению Н.Г. Салищевой административно-процессуальные нормы подразделяются на две группы. К первой относятся: 1) нормы, определяющие или закрепляющие общие принципы рассмотрения административных дел при решении вопросов о применении административного принуждения; 2) нормы, устанавливающие гарантии прав лица, привлекаемого к административной ответственности; 3) нормы, определяющие порядок составления документов, оформляющих процессуальные действия исполнительных и распорядительных органов; 4) нормы, предусматривающие процессуальные ведения дела, в том числе сроки и порядок рассмотрения, порядок принятия решения и т.п.; 5) нормы, определяющие порядок обжалования принятого решения в соответствующий орган управления или в суд. Ко второй группе отнесен административно-процессуальные нормы, регулирующие порядок разрешения споров, возникающих между органами государственного управления с одной стороны, гражданами и общественными организациями – с другой[[13]](#footnote-14).

Пристальное внимание вопросу классификации административно-процессуальных норм уделил В.Д. Сорокин[[14]](#footnote-15) и авторы учебного пособия под редакцией И.Ш. Килясханова[[15]](#footnote-16).

Мы полагаем, что административно-процессуальные подразделяются на следующие *виды*:

*По функциям права:* регулятивные – регулирующие позитивные процессуальные отношения; охранительные – регулирующие процессуальные отношения, связанные с их защитой и вытеснением отношений, чуждых данному обществу.

*По методу правового регулирования:* императивные – содержат категорические требования в отношении варианта поведения в сфере административного процесса; диспозитивные – дающие возможность участникам процессуальных отношений выбирать вариант поведения исходя из имеющейся юридической альтернативы; рекомендательные, с помощью которых участникам процессуальных отношений предлагается наиболее эффективный (целесообразный) вариант решения стоящих перед ними задач; поощрительные, содержащие меры поощрения, применяемые к участникам процессуальных отношений при наличии в их действиях факта заслуги.

4. *По содержанию предписания:* управомачивающие – нормы, в которых закрепляются субъективные права участников процессуальных отношений, выражается юридическая возможность адресата действовать в рамках установленных требований по своему усмотрению; обязывающие – нормы, закрепляющие юридические обязанности участников процессуальных отношений, предписывающие определенные варианты поведения; запрещающие – нормы, содержащие юридические запреты на совершение определенных действий в сфере административного процесса.

5. *По адресату, регламентирующие:* организацию и деятельность органов исполнительной власти; регламентирующие процессуальный порядок деятельности государственных служащих; регламентирующие процессуальный порядок деятельности государственных предприятий и учреждений; регламентирующие процессуальный порядок деятельности негосударственных (коммерческих) структур; регламентирующие процессуальный порядок деятельности общественных объединений и их служащих; правила поведения физических лиц.

*По действию в пространстве:* федеральные – действующие в пределах Российской Федерации; региональные (окружные) – действующие в пределах региона РФ (федерального округа); субъектов РФ – действующие в пределах субъекта РФ; муниципальные – действующие в пределах муниципального образования; локальные – действующие в пределах учреждения, предприятия, организации.

*По действию во времени:* срочные – нормы, для которых определен срок действия; бессрочные – нормы без указания срока действия, действующие до момента фактической или юридической отмены; чрезвычайные – нормы, вступающие в действие при наступлении определенных обстоятельств (например, введение режима военного положения, чрезвычайного положения).

*По кругу лиц* общего действия *–* регламентирующие деятельность всех или большинства субъектов административно-процессуальных отношений; специальные *–* распространяющие действия на отдельные категории, группы субъектов управленческих отношений (пенсионеров, студентов, вынужденных переселенцев, государственных служащих и др.).

*По юридической силе:* законодательные – нормы, содержащиеся в нормативных правовых актах высшей юридической силы; подзаконные – нормы, содержащиеся в подзаконных нормативных правовых актах.

*По характеру юридической защиты:* охраняемые в судебном порядке; охраняемые во внесудебном (административном) порядке.

*По видам административно-процессуальных производств:*

- нормы, регулирующие производство по принятию нормативных правовых актов органами исполнительной власти;

- нормы, регулирующие производство по делам о поощрениях (поощрительное производство);

- нормы, регулирующие производство по формированию кадров (государственно-служебное производство);

- нормы, регулирующие производство по предложениям и заявлениям граждан в сфере государственного управления;

- нормы, регулирующие лицензионно-разрешительное производство;

- нормы, регулирующие учетно-регистрационное производство;

- нормы, регулирующие контрольно-надзорное производство;

- нормы, регулирующие производство по жалобам граждан;

- нормы, регулирующие производство по делам о дисциплинарных правонарушениях;

- нормы, регулирующие исполнительное производство;

- нормы, регулирующие производство по делам об административных правонарушениях;

- нормы, регулирующие производство по применению мер административного предупреждения;

- нормы, регулирующие производство по применению мер административного пресечения;

- нормы, регулирующие производство по применению мер административно-правовой защиты и др.

***6. Понятие и особенности административно-процессуальных отношений***

Административно-процессуальные отношения с одной стороны являются элементом механизма административно-процессуального регулирования, а с другой выступают его результатом. Действие механизма административно-процессуального регулирования направлено на то, чтобы преобразовать процессуальные отношения в административно-процессуального, в результате чего индивидуализация связей между его субъектами должна быть выражена в совокупности их взаимных прав и обязанностей.

*Административно-процессуальное отношение* – это урегулированное административно-процессуальной нормой процессуальное отношение, участники которого наделены субъективными правами и юридическими обязанностями, установленными административно-процессуальной нормой.

Административно-процессуальным отношениям присущи следующие *особенности:*

Во-первых, административно-процессуальные отношения являются разновидностью правовых отношений. В этой связи все свойства правовых отношений в полной мере присущи административно-процессуальным отношениям.

Во-вторых, в основе административно-процессуальных отношениях лежат нормы административно-процессуального права. Вместе с тем в ряде случаев имеет место субсидиарное применение норм других отраслей права, например, норм гражданско-процессуального права. Такое положение обусловлено тем, что административно-процессуальное законодательство находится в состоянии формирования и в ряде случаев наблюдается дефицит административно-процессуальных

В-третьих, объектов административно-процессуальных отношений выступает деятельность органов исполнительной власти и других субъектов государственного управления, а точнее порядок осуществления правового статуса субъектов государственного управления. В этом и проявляется вторичный характер административно-процессуальных отношений по отношению административно-правовым отношениям.

В-четвертых, для них характерен обязательный субъект, наделенный полномочиями государственно-властного характера. В рамках административно-процессуальных отношений реализуется государственно-властная воля органов и должностных лиц исполнительной власти. В ряде случаев инициаторами административно-процессуальных отношений могут выступать физические лица, общественные объединения и другие негосударственные субъекты, но юридически властные решения, определяющие движение административного дела принимаются только уполномоченными субъектами, которые наделены необходимыми полномочиями.

В-пятых, могут возникать по инициативе любой из сторон и согласие второй стороны не всегда является обязательным. В ряде случаев, особенно в связи с наличием административного спора желание стороны ответчика не влияет на возникновение процесса, но может влиять на его ход.

В-шестых, при нарушении требований административно-процессуальной нормы сторона отношений несет ответственность перед государством. Это означает, что к виновному могут быть применены меры государственного принуждения. Вид и интенсивность применения мер государственного принуждения зависит от характера допущенного нарушения. Для достижения целей административного процесса нельзя ограничиваться применением мер государственного принуждения. В этих целях применяются меры убеждения, поощрения и другие средства правового воздействия.

В-седьмых, споры, возникающие в рамках административного процесса разрешаются чаще всего во внесудебном (административном) порядке. Такое положение вещей, с одной стороны, способствует оперативному разрешению возникающих административно-процессуальных споров (конфликтов), с другой, существует реальная опасность принятия неправомерных решений в пользу субъекта, чьи действия (решения) выступают предметом обжалования, так как субъект рассматривающий жалобу является вышестоящим органом (должностным лицом) субъекта, чьи действия (решения) выступают объектом обжалования.

В-восьмых, административно-правовые отношения возникают, изменяются или прекращаются при наличии соответствующих предпосылок.В состав предпосылок административно-процессуальных отношений входят: административно-процессуальная норма, административно-процессуальная правосубъектность и юридический факт.

В-девятых, административно-процессуальные отношения направлены на обеспечение должного процессуального порядка. Наличие качественного административно-процессуального порядка выступает гарантией реализации административно-правовых норм и норм других отраслей права. В ряде случаев нарушение административно-процессуальной процедуры влечет за собой признание ничтожным или оспаримым принятого решения в рамках административного производства.

Выше изложенное позволяет определить *административно-процессуальное отношение* как *общественное отношение урегулированное административно-процессуальной нормой, участники которого наделены взаимными административно-процессуальными правами и обязанностями.*

***Структура административно-процессуальных отношений***

Как сложное правовое образование административно-процессуальное отношение обладает внутренней организацией (структурой). Структура административно-процессуального отношения включает в себя следующие *элементы*: субъекты административно-процессуальных отношений; объекты административно-процессуальных отношений; содержание административно-процессуальных отношений.

*Субъект* административно-процессуальных отношений – это участник административно-процессуальных отношений, обладающий административно-процессуальной правосубъектностью, наделенный субъективными правами и юридическими обязанностями.

Можно выделить следующие *виды субъектов:* физические лица (граждане), государственные органы и их структурные подразделения, государственные служащие, общественные (некоммерческие) объединения, предприятия, учреждения, организации и др[[16]](#footnote-17).

При характеристике административно-процессуальных отношений большое значение имеет характеристика его объекта. Вопросы, связанные с объектом правового отношения являются наиболее сложными В философии под объектом понимается то, что противостоит субъекту в его предметно-практической и познавательной деятельности. Объект – часть объективной реальности, с которой взаимодействует субъект[[17]](#footnote-18). Такое понимание объекта приемлемо и к правовой сфере. В этой связи *объект* административно-процессуальных отношений – то, по поводу чего возникло, изменилось или было прекращено административно-процессуальное отношение.

Вопрос видовой классификации объектов правового отношения также не получил однозначного разрешения в правовой литературе. В настоящее время сформировались два концептуальных подхода: монистический (теория единого подхода) и плюралистический (теория множественности объектов).Наиболее развернутое выражение о обоснование монистической теории было дано О.С. Иоффе, который полагал, что объект правоотношения должен обладать способностью реагирования на правовое воздействие, а поскольку только человеческое поведение способно к этому, то человеческое поведение и следует признать объектом прав и обязанностей[[18]](#footnote-19).

Поведение может быть объектом большого числа правоотношений, но если его (поведение) считать единственным объектом, то в ряде случаев не представляется возможным определить по поводу чего возникли правоотношения. В этой связи более практичной является плюралистическая теория, которая позволяет познать природу существующих правоотношений.

В настоящее время можно определить следующие *виды объектов правоотношений.*

*Предметы материального мира*. К их числу относятся: земля, леса, деньги и т.п. Следует иметь ввиду, что эти предметы могут быть как творением природы, так и создаваться человеком в процессу его деятельности.

*Продукты духовного творчества*. Они выступают результатом духовной, творческой деятельности: произведения искусства, литературы, кино, живописи и др. В настоящее время продукты духовного творчества в ряде случаев на равных конкурируют с предметами материального мира в качестве объектов правоотношения. В этой связи государством уделяется пристальное внимание правовой, в том числе и административно-правовой, защите авторских прав, смежных прав.

*Личные неимущественные блага*. Эти блага неотделимы от личности как их носителя. К их числу относятся жизнь, здоровье, честь, достоинство, деловая репутация. О значимости этих благ говорит тот факт, что они закреплены в главе 2 Конституции РФ и за их нарушение установлены строгие меры юридической ответственности.

*Поведение участников правоотношений*, которое выражается в действиях или бездействиях участников правоотношения. Поведение участника правоотношения представляет собой его взаимоотношение с окружающей средой. Для юридического процесса поведения участника имеет первостепенное значение, так как в силу обнаружения отклонения поведения от заданных параметров появляются поводы для возникновения соответствующих процессуальных правоотношений.

*Результаты поведения участников правоотношений* – это те последствия, к которым привело то или иное действие или бездействие.

Учитывая логическую связь между материальными и процессуальными правоотношениями можно утверждать, что все виды объектов правоотношений в полной мере имеют место и в административном процессе.

Существенную характеристику административно-процессуальным отношениям дает анализ их содержания. *Содержание* административно-процессуальных отношений – совокупность субъективных прав и юридических обязанностей участников административно-процессуальных отношений.

Субъективное право – это мера возможного поведения управомоченного лица, обеспеченная юридической обязанностью. В субъективных правах реализуется потенциальный интерес субъекта административно-процессуального отношения. Реализация такого интереса возможна при условии исполнения юридической обязанности соответствующим участником административно-процессуального отношения. В этой связи под юридической обязанностью понимается мера должного поведения участника административно-процессуального отношения в интересах управомоченного. Так же как и субъективное право, юридическая обязанность представляет собой меру поведения, но у субъекта, носителя юридической обязанности, нет возможности отказаться от данного вида поведения, так как отказ влечет за собой применение мер юридической ответственности.

Содержание административно-процессуального отношения следует отличать от статуса субъекта административного процесса. Эти явления тесно связаны между собой, но не тождественны. Если административно-процессуальный статус участника административного процесса представляет собой комплекс субъективных прав, юридических обязанностей, гарантий, ответственности, то содержание административно-процессуального отношения вполне конкретно. Так, лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника, а также иными процессуальными правами в соответствии с настоящим КоАП РФ (ч. 1 ст. 25.1 КоАП РФ).

Своеобразным «спусковым механизмом», который сводит воедино субъектов, объектов административно-процессуальных отношений выступает юридический факт. *Юридический факт* – конкретное жизненное обстоятельство, с которым административно-процессуальная норма связывает возникновение, изменение или прекращение административно-процессуальных отношений.

В литературе называют следующие признаки юридических фактов:

- несут в себе информацию о состоянии общественных отношений, входящих в предмет правового регулирования;

- определенным образом выражены (объективированы) вовне;

- характеризуют наличие либо отсутствие определенных явлений материального мира;

- прямо или косвенно предусмотрены нормами права;

- зафиксированы в установленной законодательством процедурно-процессуальной форме;

- вызывают предусмотренные законом правовые последствия[[19]](#footnote-20).

Юридические факты разнообразны по своему содержанию и могут быть классифицированы по следующим основаниям.

*По порождаемым последствиям* существуют правообразующие, правоизменяющие и правопрекращающие юридические факты. При этом один и тот же юридический факт может привести к разнообразным последствиям.

*По форме проявления:* положительные, с наличием которых административно-правовая норма связывает возникновение правоотношений; отрицательные, отсутствие которых необходимо для возникновения правоотношений.

*По связи с волей субъекта:* события – это такие факты, которые не связаны с волей участников конкретного правоотношения; действия – это такие факты, которые связаны с волей хотя бы одного из участников правоотношения. Для административного процесса большое значение имеют такие факты-события как сроки. Правовая природа сроков такова, что они имеют начальный и конечный момент. Важно правильно провести их исчисление с тем, чтобы не выйти за границы конкретного срока. Так, в соответствии с п. 6 ст. 24.5 КоАП РФ производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое подлежит прекращению при истечении срока давности привлечения к административной ответственности. Данный срок является пресекательным и определяется ст. 4.5 КоАП РФ. В тоже время нарушение срока составления протокола об административном правонарушении (ст.28.55 КоАП РФ) или срока рассмотрения дела об административном правонарушении (ст. 29.6 КоАП РФ) не повлечет за собой освобождения лица, совершившего административное правонарушение от административной ответственности. Вместе с тем наличие факта нарушения указанных сроков является основанием для решения вопроса о привлечения виновных лиц к дисциплинарной ответственности при наличии в их деяниях состава дисциплинарного правонарушения.

Зачастую для возникновения, изменения или прекращения административно-процессуального отношения недостаточно одного юридического факта, а требуется их совокупность, то речь идет о фактическом составе. Лицо, которое ведет административное производство должно установить все необходимые юридические факты. Зачастую требуется не только наличие совокупности юридических фактов, но и возникновение их в определенной последовательности.

***Виды административно-процессуальных отношений***

Административно-процессуальные отношения разнообразны и могут быть классифицированы на виды по различным основаниям.

*По функциям права* можно выделить регулятивные – складывающиеся на основе реализации регулятивных административно-процессуальных норм и охранительные – возникающие на основе охранительных административно-правовых норм отношения. В отличие от гражданского и уголовного процесса административный процесс «обслуживает» реализацию как охранительных, так и регулятивных норм. В этом проявляется универсальный характер административного процесса.

*По характеру связей между участниками правоотношений* административно-процессуальные отношения подразделяются на*:* вертикальные – отношения «власть – подчиненный»; горизонтальные – отношения между не соподчиненными субъектами административного права; диагональные. Вертикальные отношения в максимальной мере реализуются в сфере государственного управления, что обусловлено его иерархическим построением, изначально субординационной природой. Особенно часто эти отношения имеют место в рамках осуществления контрольно-надзорной деятельности и применения мер принуждения в рамках административного процесса. Вместе с тем в настоящее время наметилась тенденция расширения практики реализации горизонтальных отношений. Это связано с увеличением реализации диспозитивных начал в сфере государственного управления, в том числе и расширением применения административного договора.

Вертикальные отношения имеют сходство с вертикальными отношениями. Различие состоит в организационном подчинении субъектов административного процесса. Так, в рамках диагональных административно-процессуальные отношения скалываются между вышестоящими и нижестоящими субъектами, входящими в различные системы органов исполнительной власти. Так, Федеральная налоговая служба РФ и ее территориальные органы вправе принимать индивидуальные предписания в отношении предприятий, учреждений и организации различной ведомственной принадлежности.

*По характеру юридических фактов* различают административно-процессуальные отношения порожденные правомерными действиями, порожденные неправомерными действиями и порожденные событиями отношения[[20]](#footnote-21).

*В зависимости от конкретных целей возникновения административно-процессуальных отношений* их разделяют на: внутренние – отношения, связанные с формированием управленческих структур, определением принципов взаимодействия между управленческими структурами, отношений между работниками внутри управленческой структуры; внешние – отношения, связанные с непосредственной реализацией внешних функций управления. К внутренним административно-процессуальным отношениям относятся отношения по формированию кадров, а также отношения по обеспечению деятельности органов исполнительной власти.

*В зависимости от способа защиты* существуют отношения, защищаемые в судебном порядке и защищаемые во внесудебном (административном) порядке. Для современных административно-процессуальных производств характерна реализация внесудебного порядка обжалования. Объяснение такого положения может быть с неразвитостью законодательства о судебном обжаловании, которое реально функционирует чуть более пятнадцати лет, а также отечественной правовой традицией, где не культивировалось обращение в органы правосудия за разрешением правовых споров, возникающих в рамках административного процесса.

*По видам административных производств:*

- отношения, возникающие по принятию подзаконных нормативных правовых актов;

- отношения, возникающие в производстве по предложениям и заявлениям граждан;

- отношения, возникающие в производстве по делам о поощрениях;

 - отношения, возникающие в лицензионно-разрешительном производстве;

- отношения, возникающие в учредительном, удостоверительном и регистрационном производстве;

- отношения, возникающие при распределении государственных ресурсов;

- отношения, возникающие в ходе присуждения ученых степеней ученых званий;

- отношения, возникающие в процессе приватизации государственного имущества;

- отношения, возникающие при прохождении государственной службы;

- отношения, возникающие в ходе дисциплинарного производства;

- отношения, возникающие производства по жалобам граждан;

- отношения, возникающие применения мер административного предупреждения;

- отношения, возникающие в рамках производства по делам об административных правонарушениях и др.

Административно-процессуальные отношения могут быть разделены с учетом *отраслевой принадлежности*. Наличие названное критерия обусловлено универсальным характером норм административно-процессуального права, которые обеспечивают процессуальный порядок реализации не только административно-правовых норм. В этой связи можно выделить следующие виды административно-процессуальных отношений:

- отношения, возникающие в связи с реализацией административно-правовых отношений;

- отношения, возникающие в связи с реализацией гражданско-правовых отношений;

- отношения, возникающие в связи с реализацией отношений, регулируемых нормами трудового права;

- отношения, возникающие в связи с реализацией отношений, регулируемых нормами финансового права;

- отношения, возникающие в связи с реализацией отношений, регулируемых нормами семейного права;

- отношения, возникающие в связи с реализацией отношений, регулируемых нормами земельного (аграрного) права;

- отношения, возникающие в связи с реализацией отношений, связанных с реализацией норм экологического права и др.

Вопросы для самостоятельного изучения:

1. Особенности административного процесса.
2. Законность как принцип административного процесса.
3. Доступность как принцип административного процесса.
4. Гласность как принцип административного процесса.
5. Процессуальное равенство как принцип административного процесса.
6. Предписание как метод административно-процессуального права.
7. Запрет как метод административно-процессуального права.
8. Дозволение как метод административно-процессуального права.
9. Нормативный правовой акт как источник административно-процессуального права.
10. Признаки системы административно-процессуального права.
11. Гипотеза как элемент структуры административно-процессуальной нормы.
12. Диспозиция как элемент структуры административно-процессуальной нормы.
13. Санкция как элемент структуры административно-процессуальной нормы.
14. Классификация административно-процессуальных норм
15. Продукты духовного творчества как объекты правоотношений.
1. *Студеникин С.С.* Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права // Вопросы социалистического административного права. – М., 1949. – С. 44. [↑](#footnote-ref-2)
2. *Лунев А.Е*. Административный процесс // Советское государство и право. – 1963. – № 1. – С. 130. [↑](#footnote-ref-3)
3. Представители данного подхода включают в административный процесс все направления процессуальной деятельности субъектов государственного управления, в том числе и правоприменительной (С.В. Сорокин, С.Н. Махина, И.В. Панова и др.). [↑](#footnote-ref-4)
4. Включает в себя оперативно-распорядительные и административно-юрисдикционные производства (А.П. Алехин, В.М. Горшенев, Ю.М. Козлов, А.П. Коренев, П.И. Кононов, Л.Л. Попов и др.). [↑](#footnote-ref-5)
5. Административный процесс отождествляется с административно-юрисдикционным процессом (А.Ф. Клейман, Н.Г. Салищева, А.П. Клюшниченко, М.И. Пискотин, М.Я. Масленников, Н.А. Иванов, М.И. Еропкин, А.А. Демин и др.). [↑](#footnote-ref-6)
6. См.: Административное право: Учебник / Под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж, 2007. – С. 585 – 586. [↑](#footnote-ref-7)
7. *Махина С.Н.* Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования. – Воронеж, 1999. – С. 73-89 [↑](#footnote-ref-8)
8. *Сорокин В.Д.* Административный процесс и административно-процессуальное право. – СПб., 2002. – С. 96. [↑](#footnote-ref-9)
9. *Никифоров М.В.* Проблемы теории административных процедур: Монография. – Н. Новгород, 2006. – С. 31 – 32. [↑](#footnote-ref-10)
10. *Сорокин В.Д.* Правовое регулирование: Предмет, метод, процесс (макроуровень). – СПб., 2003. – С. 117. [↑](#footnote-ref-11)
11. В научной литературе дискуссионным остается вопрос о месте и роли поощрения в структуре правовой норме. Мы разделяем точку зрения, что поощрения заключается в диспозиции. Отнесение поощрения к санкции видится необоснованный и требует проведения дополнительных исследований. [↑](#footnote-ref-12)
12. *Студеникин С.С.* Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права // Вопросы советского административного права. – М., 1949. – С. 44. [↑](#footnote-ref-13)
13. *Салищева Н.Г*. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. – М., 1970. – С. 36 – 41. [↑](#footnote-ref-14)
14. См.: *Сорокин В.Д.* Правовое регулирование: Предмет, метод, процесс (макроуровень). – СПб., 2003. – С. 599 – 608. [↑](#footnote-ref-15)
15. См.: Административно-процессуальное право: Курс лекций / Под ред. И.Ш. Килясханова. – М., 2004. – С. 57 – 62. [↑](#footnote-ref-16)
16. Более подробно этот вопрос изложен в главе «Субъекты административногопоцесса». [↑](#footnote-ref-17)
17. См.: Философский энциклопедический словарь. – М., 1983. – С. 453; Краткая философская энциклопедия. – М., 1994. – С. 313 – 314. [↑](#footnote-ref-18)
18. См.: *Иоффе О.С.* Правоотношение по советскому гражданскому праву. – М., 1949. – С. 82. [↑](#footnote-ref-19)
19. *Исаков В.Б.* Юридические факты // Теория государства и права: Учебник / Под ред. В.К. Бабаева. – М., 1999. – С. 429 – 430. [↑](#footnote-ref-20)
20. Этот вопрос затрагивался при рассмотрении юридиченских фактов в предыдущем параграфе данной главы. [↑](#footnote-ref-21)