**Оглавление**

Введение…………………………………………………………………………….3

Глава 1. Административно-процессуальные нормы как основа

формирования российского административно-процессуального кодекса…...7

1.1 Понятие и особенности административно-процессуальных норм……….7

1.2 Дифференциация и кодификация норм административного

процесса…………………………………………………………………………...10

Глава 2. Проблемные вопросы и перспективы кодификации

административно-процессуального законодательства........................................18

2.1 Перспективы развития административно-процессуального законодательства.....................................................................................................18

2.2 Проблемы кодификации административно-процессуального законодательства.....................................................................................................19

Заключение………………………………………………………………………...26

Библиографический список………………………………………………………29

**Введение**

Актуальность темы. Правотворчество не может остановиться на определенном этапе и в силу развития социальных, экономических и политических отношений, требующих правового регулирования, все время находится в развитии. Динамичность системы источников российского административного права, ее изменение и совершенствование, принятие новых административных актов, внесение в них изменений, отмена устаревших делают необходимым приведение всего комплекса действующих административных норм в определенную научно обоснованную систему. Поэтому в последнее время в России в условиях формирования новой системы источников российского административного права огромное значение имеет систематизация, под которой обычно понимают деятельность компетентных государственных органов по упорядочению законодательства. Ее основная форма – кодификация, направленная на создание новых, сводных или обобщающих актов, по-новому регулирующих общественные отношения и заменяющих прежнее законодательство или создающих совершенно неизвестные акты, отсутствующие в правовой системе.

С момента принятия Конституции РФ 1993 г. появилась потребность ревизии всего действующего административно-правового материала на предмет его очищения от большого количества фактически не действующих, но формально не утративших силу административных актов, и создание новых, в которых будут консолидированы разрозненные действующие положения.

Понятие, правовая сущность и содержание административного процесса как правовой категории выводились и выводятся советскими, российскими и другими учеными-административистами из проблемных суждений и определений, которые складывались и складываются уже второй век. Особенно активно эти проблемы обсуждались и обсуждаются с 60 - 70-х годов XX в. по настоящее время. Феномен административного процесса все активнее делает прорыв в реальную действительность последнего десятилетия при успешном содействии журнала "Административное право и процесс", издающегося с октября 2004 г.

Исторически и фактически сложилось так, что упомянутые определения различных авторов остаются догматическими, не базируются на генетической основе, часто повторяются и поэтому не устраняют правовой неопределенности указанной проблемы веков, а также не способствуют отысканию способов и средств разрешения сложившейся ситуации.

Можно привести множество определений понятия "административный процесс", данных известными учеными-административистами и специалистами в сфере гражданского процесса. Эти определения различны по предмету и объему, но в целом сводятся к пониманию административного процесса в широком "управленческом" либо узком "юрисдикционном" смысле.

Но большинство их позиций ограничиваются виртуальными представлениями о генезисе административного процесса, за основу его права на существование принимают принцип "парности" правовых отраслей: есть гражданское право и гражданский процесс, уголовное право и уголовный процесс, и, по их мнению, должны быть, соответственно, не только административный процесс, но и трудовой, земельный процесс и т.д.

К настоящему времени в систему процессуального права включаются три процессуальные отрасли: гражданское процессуальное право, уголовно-процессуальное право и административно-процессуальное право[[1]](#footnote-1). Административно-процессуальное право имеет свои предмет и структуру, но они нуждаются в уточнении. Обоснованное определение этих отраслевых критериев будет способствовать более глубокому исследованию проблем юридического процесса. Такое исследование может быть проведено при дифференцированном изучении различных административно-процессуальных институтов.

Актуальность рассматриваемой темы обусловлена тем, что четкое доктринальное и легитимное определение места административного процесса в российской правовой системе важно для выработки твердых позиций по легальному определению понятия "российский административный процесс" и его формированию в качестве самостоятельной правовой отрасли. "Нам давно нужна уже систематизация законодательства, позволяющая не только учесть новые экономические реалии, но и сохранить традиционные отрасли, опасно "размытые" в последние годы"[[2]](#footnote-2).

Степень научной разработанности темы. Тема админитсративно-процессуального законодательства рассмотрена в работах таких авторов, как А.Т. Боннер, И.А. Галаган, В.В. Денисенко, Е.В. Додин, А.С. Дугенец, И.И. Евтихиев, Ю.М. Козлов, П.И. Кононов, С.Н. Махина, И.В. Панова, А.П. Шергин, А.Ю. Якимов, О.М. Якуба и др.

Объект курсовой работы – понятие, предмет и задачи административно-процессуального законодательства.

Предмет исследования в работе – правоотношения, регулируемые нормами административно-процессуального права.

Цель курсовой работы – рассмотреть административно-процессуальное право как единую систему правовых норм, а также раскрыть проблемные вопросы кодификации административно-процессуального законодательства.

Для реализации поставленной цели в работе определены следующие задачи:

- дать определение понятию и рассмотреть особенности административно-процессуальных норм;

- рассмотреть дифференциацию норм в систематизации административного процесса;

- обозначить перспективы развития административно-процессуального права и проблемы его кодификации;

- выявить проблемы кодификации административно-процессуального законодательства.

Методологическую и теоретическую основу исследования составили общенаучный диалектический метод, комплексное использование методов исторического, системного и сравнительного анализа, статистический метод, методы конкретно-социологических исследований.

Структура курсовой работы состоит из введения, основной части, состоящей из трех глав, заключения и библиографического списка, что позволяет в полном объеме раскрыть поставленные задачи.

**Глава 1. Административно-процессуальные нормы как основа формирования российского административно-процессуального кодекса**

**1.1** **Понятие и особенности административно-процессуальных норм**

Административно-процессуальные нормы, применяемые в правоохранительной сфере, приводятся в действие при реализации материальных административно-правовых норм, обеспеченных административными санкциями, и только тогда, когда реализация последних может быть осуществлена в определенных организационных и правовых пределах. Например, если не зафиксирован в установленном порядке факт совершения противоправного деяния, имеющего признаки административного правонарушения (нет заявления или иного документа), такой факт остается вне организационно-технических действий (не составляется протокол, не устанавливается субъект правонарушения).

Обоснованно под процессуальными нормами понимаются "лишь те нормы, которые упорядочивают объективно обособившиеся сложные формы правоприменительной деятельности, необходимые для реализации других, чаще всего материально-правовых норм"[[3]](#footnote-3).

Административно-процессуальные нормы, применяемые в сфере реализации административных санкций, содержат правила поведения и действий участников такого процесса. Эти нормы формулируются как права для одних участников процесса и в то же время как обязанности для других. Например, установленные [ст. 25.1](consultantplus://offline/ref=EC14CF27B9825991911E8188820C17410F7C832ED01A8A2F78A9F26B70C315F995D75B6BE2AEE2A8z2T1N) КоАП РФ права лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, давать объяснения, заявлять ходатайства, отводы, обжаловать постановление и т.п. В то же время субъект правоприменения обязан рассмотреть такую информацию и объективно разрешить поставленные вопросы. В противном случае процессуальной санкцией для субъекта правоприменения может стать отмена постановления и возможны "оргвыводы".

Таким образом, есть основания утверждать, что административно-процессуальные нормы представляют собой установленные федеральным законом либо законом субъекта Российской Федерации в пределах их полномочий в соответствии с [п. "к" ч. 1 ст. 72](consultantplus://offline/ref=EC14CF27B9825991911E8188820C17410C748523DC45DD2D29FCFC6E78935DE9DB92566AE0A5zET7N) Конституции Российской Федерации правила совершения участниками правоприменительного процесса действий, обеспечивающих реализацию мер государственно-правового воздействия в отношении лиц (физических и юридических лиц), нарушивших предписания должного поведения.

Принудительная реализация административно-процессуальных норм обеспечивается административными санкциями или угрозами применения таких санкций (например, возможным или реальным назначением административных наказаний) либо применением административно-процессуальных санкций (например, привод, административное задержание, отмена постановления, вынесенного неправомочным органом либо должностным лицом). Названные нормы выполняют сложные функции по процессуально-правовому регулированию взаимных прав и обязанностей участников административного процесса, заинтересованных и незаинтересованных в результатах рассмотрения конкретного дела, возникшего из административных правоотношений; они определяют порядок предварительного и непосредственного рассмотрения дела, вынесения постановления либо иного решения и порядок их исполнения, а также порядок разрешения вопросов, связанных с исполнением постановлений.

Административно-процессуальные нормы универсальны, рассчитываются на применение в бесчисленном множестве ситуаций. В конкретных ситуациях административно-процессуальные нормы имеют конкретных адресатов (например, лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении; потерпевший; свидетель; переводчик; эксперт; субъект правоприменения).

Административно-процессуальные нормы имеют свой предмет процессуально-правового регулирования, который детерминируется видом мер административного принуждения. Они обладают свойством группирования в административно-процессуальные институты, называемые административными производствами.

Аспекты реализации административно-процессуальных норм традиционны: соблюдение, исполнение, применение. Наиболее активная форма реализации административно-процессуальных норм - применение. Это находит выражение в процессуальных актах-документах - первоначальных, промежуточных или итоговых (протокол об административном правонарушении; протокол заседания коллегиального органа, рассмотревшего дело; постановление, определение) либо в актах-действиях, совершаемых должностными лицами в установленном порядке (административное задержание, личный досмотр и досмотр вещей, изъятие вещей и документов).

Административно-процессуальные нормы имеют следующие характерные черты:

- устанавливаются федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (о порядке привлечения к административной ответственности и исполнении административных наказаний) либо нормативно-правовыми актами исполнительных органов государственной власти (порядок применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях);

- рассчитаны на неопределенное множество ситуаций;

- выполняют роль центрального звена в механизме правореализации;

- подразделяются на уполномочивающие (определяют основания для рассмотрения дела в отсутствие кого-либо из участников процесса), обязывающие (лицо, в отношении которого ведется дело об административном правонарушении, может быть подвергнуто приводу), запрещающие (дело подлежит рассмотрению только уполномоченным на то органом либо должностным лицом);

- действуют только на территории страны или субъекта Российской Федерации;

- обязательны для физических и юридических лиц, которым адресованы;

- обеспечивают вынесение (принятие) законных, обоснованных, справедливых и исполнимых итоговых актов - документов;

- регулируют правоотношения между множественными субъектами: заинтересованными и незаинтересованными физическими и юридическими лицами, с участием представителей органов государственной власти и местного самоуправления и иных участников административного процесса;

- регулируют форму выражения результата административно-процессуальной деятельности в первичных, промежуточных и итоговых процессуальных актах-документах (определение, постановление, решение) при обязательном участии органа государства (его представителя).

Таким образом, в конечном итоге функции административно-процессуальных норм состоят в том, что они обеспечивают реализацию субъективных прав и исполнение юридических обязанностей (предусмотренных не только нормами административного права) участников процесса.

Иными словами, административно-процессуальные нормы приводят в действие весь правовой механизм - от "включения" в него субъектов возникшего правоотношения до окончания исполнения правоприменительного акта.

**1.2 Дифференциация и кодификация норм административного процесса**

В целях эффективной организации любого процесса необходимо сформировать четкую структуру всех компонентов, составляющих целостную систему. Успех выполнения этой задачи зависит от многих параметров, при этом важное значение имеет правильное группирование всех компонентов, т.е. оптимальная дифференциация единого целого. И административный процесс не является исключением из этого правила.

Исторически административный процесс в России был ориентирован только на рассмотрение дел, связанных с совершенными правонарушениями. В настоящее время основное мнение административистов склоняется к систематизации и кодификации административно-процессуальных норм в двух крупных плоскостях:

1) процесс, регламентирующий порядок реализации органами, гражданами и юридическими лицами своих статусов в административной сфере;

2) процесс, устанавливающий порядок рассмотрения правовых споров, возникающих из административных правоотношений.

В зависимости от законодательного закрепления дифференциации административного процесса будет развиваться и систематизация административно-процессуальных норм. В региональном законодательстве можно встретить действующие кодексы об административных правонарушениях[[4]](#footnote-4), законы об административной ответственности в сфере благоустройства, санитарии, дорожного движения и т.д.[[5]](#footnote-5). Границы нормативного регулирования точно не определены, и дублирование или отступления от федеральных норм соседствуют с неиспользованием прав субъектов РФ.

Задача по кодификации административного процессуального федерального законодательства России стоит достаточно остро, и одним из важнейших законопроектов последнего времени можно назвать проект систематизированного акта "Об административном судопроизводстве", в котором предполагается закрепить единые принципы и порядок осуществления административного судопроизводства.

Однако проект не охватывает весь административно-юрисдикционный процесс, он систематизирует лишь часть норм, регулирующих только порядок рассмотрения административного дела в суде. Следует ли из этого, что, по замыслу авторов проекта, нормы, регламентирующие досудебный процесс, будут предметом ведения субъекта РФ либо они должны быть охвачены иным федеральным законом, пока не ясно.

Административный процесс, находясь в соответствии с [Конституцией](consultantplus://offline/ref=B43B9249460B6273B4D9CA9BD460CE0FF3446337C4B321C67343198852A409D8C29C0C894E41p0S2N) РФ в сфере совместного ведения, может осуществляться как федеральными органами исполнительной власти по федеральным актам, так и органами исполнительной власти субъектов РФ по правилам, установленным самим субъектом РФ.

Проблема здесь может решаться только через установление общих основ.

Несмотря на различные подходы к пониманию административного процесса, высказываемые в научной литературе[[6]](#footnote-6), так или иначе практически все ученые признают, что одной из его частей является процесс рассмотрения обращений граждан. Это объясняется и тем, что Конституция РФ наряду с другими правами и свободами человека и гражданина в [ст. 33](consultantplus://offline/ref=B43B9249460B6273B4D9CA9BD460CE0FF3446337C4B321C67343198852A409D8C29C0C894D4Ap0S3N) установила, что "граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления". Практически во всех конституциях и уставах субъектов РФ данная конституционная норма в том или ином виде продублирована.

В качестве основы любого процессуального закона необходимо установить четкий порядок рассмотрения дел. И дела, возникающие из административных правоотношений, не должны быть исключением. Дифференциация порядка административного судопроизводства в зависимости от категорий дел, предмета и основания спора, сложности установления обстоятельств дела, презумпции "бесспорности" дела (обычного или упрощенного производства) и других значимых факторов должна стать не только основополагающей при моделировании процессуального закона, но и обязательной для всех органов правосудия. Только при подобном подходе может быть реализован принцип равенства прав граждан и организаций на судебную защиту.

Большое значение для систематизации и кодификации административно-правовых норм в России имеет классическая концепция условной дифференциации административного процесса на процедурный и юрисдикционный, где первый призван регламентировать непосредственно исполнительно-распорядительную деятельность органов исполнительной власти, а второй, соответственно, - устанавливать порядок рассмотрения и разрешения индивидуально-конкретных дел с участием субъектов, наделенных государственно-властными полномочиями.

Процедурный процесс иногда в научной литературе называется позитивным, так как он не связан с разрешением правовых конфликтов и может быть инициирован любым субъектом административного правоотношения.

Юрисдикционный, соответственно, можно называть "негативным" процессом, так как он связан с рассмотрением и разрешением административно-правового спорного дела, инициируемого также любым субъектом административного правоотношения, однако вопреки воле другого субъекта. Например, дело об административном правонарушении инициируется субъектом, наделенным государственно-властными полномочиями (далее - властным субъектом), а дела об обжаловании решений должностных лиц государственных органов инициируются лицами, не наделенными государственно-властными полномочиями (далее - безвластными субъектами).

Нормы, регламентирующие административный процесс, возможно систематизировать следующим образом. Исходя из определения административного процесса, что это совокупность всех исполнительно-распорядительных действий исполнительных органов государственной власти, а также юрисдикционная деятельность государственных органов по разрешению дел, возникающих из административно-правовых отношений, административный процесс следует дифференцировать на процедурный (осуществляемый исключительно органами исполнительной власти, не связанный с разрешением споров) и юрисдикционный (осуществляемый органами как исполнительной, так и судебной власти по разрешению индивидуально-конкретных споров).

Соответственно, основанием такой дифференциации является юридическая сущность действий, осуществляемых органами исполнительной и судебной власти. В первом случае процесс направлен на формализацию порядка совершения исполнительно-распорядительных действий уполномоченными административными органами и назначение его в том, что административные процедуры должны осуществляться только на основе единого порядка, установленного административными правовыми нормами. Во втором случае процесс направлен на осуществление должностными органами функции правоохраны при совершении юрисдикционных действий по рассмотрению и разрешению индивидуально-конкретного дела. Результатом по такому делу является принятие решения, влекущее юридически значимые последствия.

Нормы, регламентирующие виды деятельности органов исполнительной власти, разрозненны в российском законодательстве, однако сама по себе регламентация видов деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц может служить одним из оснований для кодификации подгрупп процессуальных норм, направленных на формализацию порядка совершения исполнительно-распорядительных действий уполномоченными административными органами. Исходя из того, что деятельность органов исполнительной власти складывается из совокупности действий по осуществлению установленных объемов административных полномочий организационного, исполнительно-распорядительного и правоприменительного характера, нормы можно сгруппировать как регламентирующие: организационную деятельность органов исполнительной власти; деятельность органов исполнительной власти исполнительно-распорядительного характера; деятельность органов исполнительной и судебной власти правоприменительного характера.

Как правило, процессуальное законодательство устанавливает действия, их последовательность, разрешая при этом такие вопросы, как стадийность процесса, цели и принципы деятельности, круг участников процессуальных отношений, их полномочия, процессуальные сроки, подведомственность дел, виды и источники доказательств, гарантии соблюдения законности и обоснованности принимаемых актов, меры обеспечения, возмещение расходов, связанных с осуществлением процессуальных действий, и др.

В настоящий момент понятием "административный процесс" охватываются все действия, которые совершают исполнительные органы власти, а также аппараты иных органов государственной власти при выполнении возложенных на них функций, что делает возможным теоретически обосновать и развить новое направление в регулировании управленческих действий (административных процедур), совершаемых государственной властью. Законодательное регулирование этих управленческих действий остается несистемным, фрагментарным и слабосвязанным.

Отсутствие законодательного закрепления правил административной регламентации вызывает трудности не только в систематизации и правотворческом процессе, но и в правоприменительной практике. В связи с этим необходимо продолжить работу по подготовке и принятию ряда системообразующих актов. Тем более что предварительно платформа для этого подготовлена юристами-теоретиками[[7]](#footnote-7). Данное обстоятельство вынуждает Правительство РФ принимать регламентационные акты, устанавливающие порядок разработки и принятия административных регламентов исполнения (предоставления) государственных функций (услуг).

На современном этапе для России важна организационная сила административных процедур, которая представляет собой способ более четкой организации деятельности органов исполнительной власти и аппаратов иных органов власти, влияющей на эффективность государственного управления, что обеспечивает прозрачность и сопоставимость, увеличивает управленческий потенциал, конкретизируя механизм защиты прав, свобод и охраняемых государством интересов физических и юридических лиц в отношениях с органами власти.

Становление института административной процедуры является одним из перспективных направлений, способным упорядочить управленческую деятельность власти в системе взаимоотношений между гражданами и организациями. Юридически закрепленные процедурные механизмы в арсенале общеправовых средств обеспечения исполнения [Конституции](consultantplus://offline/ref=B43B9249460B6273B4D9CA9BD460CE0FF3446337C4B321C6734319p8S8N) РФ и законов Российской Федерации делают их основным элементом в нормативном регулировании общественных отношений, направленных на защиту прав и свобод человека и гражданина. Ряд ученых, исследуя вопросы регламентации административных процедур, указывают на необходимость поиска оптимальной модели соотношения по установлению "дозволений" и "запретов", т.е. административных процедур и административных барьеров[[8]](#footnote-8).

Система норм, регламентирующая административные процедуры, сложна и многообразна. Разрозненность норм характеризуется особенностью, связанной с многогранной деятельностью органов исполнительной власти.

Определение правил кодификации административно-процессуального законодательства с учетом четкой структуры оснований дифференциации позволит построить более логичную систему правил, определяющих административный процесс во всем его многообразии. Часть из этих правил может быть структурирована с учетом ныне устоявшихся систем иных правовых процессов.

Так, В.И. Руднев указывает на возможность заимствования правил уголовно-процессуального законодательства. Он обосновывает это тем, что "уголовно-процессуальное и административно-процессуальное законодательство имеют почти одинаковые задачи"[[9]](#footnote-9). Однако с этим мнением можно согласиться только в части структурирования норм по разрешению "конфликтных" дел, возникающих из административных правоотношений, и только в части, которая не охвачена [Кодексом](consultantplus://offline/ref=B43B9249460B6273B4D9CA9BD460CE0FF04F6531C8E076C42216178D5ApFS4N) РФ об административных правонарушениях, но по предмету спора вытекает из отношений, связанных с правонарушением одной из сторон.

Таким образом, цель кодификации административного процесса, как и любого другого "продукта систематизации", одна - это создание стройной системы нормативно-правовой базы, обладающей качествами полноты, доступности и четкости в логике ее построения. Решение этой задачи в электронных системах точно так же зависит от правильности построения всех составляющих компонентов, оптимально сгруппированных по соподчиненности и последовательности нормативно-правового материала.

**Глава 2. Проблемные вопросы и перспективы кодификации административно-процессуального законодательства**

**2.1 Перспективы развития административно-процессуального законодательства**

В настоящем правовом государстве всегда существует институт судебного контроля за деятельностью органов исполнительной власти. Из этого следует, что административное судопроизводство в Российской Федерации является одним из эффективных механизмов защиты нарушенных прав и свобод граждан. [Конституция](consultantplus://offline/ref=4F61BE60201EA8357DE6046ED7766B57D815208407C8AB6DA5F75DdFMEN) РФ предусматривает, что административное судопроизводство - самостоятельная форма правосудия, и оно призвано обеспечивать защиту физических и юридических лиц от административного произвола.

За последние годы возросла роль дел, возникающих из административно-публичных правоотношений. К таким делам можно отнести: рассмотрение заявлений граждан об оспаривании решений и действий органов государственной власти, органов местного самоуправления, заявлений о защите избирательных прав граждан; рассмотрение заявлений об оспаривании нормативных правовых актов полностью или частично и др.

Российские суды вынуждены функционировать в ускоренном режиме, но перегруженность судов заставляет задуматься о том, что необходимо создавать специализированные административные суды и принять Административно-процессуальный кодекс.

В первую очередь необходимо появление административно-процессуального права - новой отрасли права, со своими принципами, нормами и методами регулирования. Административная юстиция должна представлять в России самостоятельную подсистему в судопроизводстве.

Термин "административная юстиция" в различных зарубежных странах имеет разные модификации в зависимости от конкретной системы права. Так, например, в США административная юстиция представляет собой нормативный управленческий порядок последовательного осуществления уполномоченными субъектами права согласованных действий по реализации их компетенций, законодательных и иных правовых актов. Как говорят американцы, административная юстиция - это вид административной деятельности, а именно нормотворчество, исполнительная, правоприменительная и правоохранительная деятельность. С административной юстицией в большинстве зарубежных стран связано рассмотрение спора о праве; рассмотрение спора о факте; гарантируется обязательное участие граждан в процессе принятия решений, т.е. существует равенство в процессуальном отношении.

Таким образом, на сегодняшний день в России существует три модели административного судоустройства. Первая модель предполагает создание административной юрисдикции, при которой структура федеральных судов состоит из межрайонного суда, коллегии по административным делам областного звена, окружных судов, а также Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ. Концепция второй модели заключается в использовании судов общей юрисдикции и арбитражных судов для рассмотрения дел, возникающих из публично-правовых отношений, путем создания в них специализированных коллегий. Третья модель заключается в создании Высшего Административного Суда России и филиалов в крупнейших городах страны, которые бы рассматривали по первой инстанции жалобы на органы управления и федеральные службы субъектов Федерации.

**2.2 Проблемы кодификации административно-процессуального законодательства**

Ещё с начала 1990-х годов в России началась дискуссия, связанная с необходимостью создания системы административных судов, принятия Кодекса об административном судопроизводстве, целесообразности учреждения специальных органов, способствующих разрешению споров между государством и гражданами[[10]](#footnote-10).

21 мая 2013 года Государственной Думой РФ в первом чтении был принят законопроект Кодекса об административном судопроизводстве РФ, который вступает в силу с 15 сентября 2015 г. Проект был внесён в Государственную Думу Президентом РФ. Инициативой послужили рекомендации Верховного Суда РФ[[11]](#footnote-11). С принятием данного законопроекта целесообразно было бы рассмотреть вопрос о необходимости и существенности принятия отдельного кодекса, который бы упорядочил административно-процессуальную деятельность.

Согласно пункту «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ к числу отраслей законодательства, предмет ведения которых относится к компетенции РФ и субъектов, отнесены административное и административно-процессуальное законодательство. Но формально данного разграничения не существует, что в определенной мере усложняет работу с действующим кодексом. Административно-процессуальное законодательство – это отдельная, самостоятельная отрасль законодательства. По сути, отрасль законодательства является самостоятельной системой нормативно-правовых актов, которые, в свою очередь, состоят из правовых норм, регулирующих определённую сферу однородных общественных отношений, являющихся предметом отрасли права.

Одним из формальных признаков обособленности, а в целом и существования отрасли права является наличие кодифицированного нормативного акта, который бы систематизировал ключевые нормы отрасли, либо наличие системы нормативных актов, содержание которых чётко выделяло бы обособленность отрасли права. Существование определённой отрасли права и отрасли законодательства, которая бы ей соответствовала, обусловлено наличием специфического предмета регулирования, выраженного в совокупности правовых норм; чётким построением системы норм права; некоторой обособленностью и самостоятельностью по отношению к другим отраслям права. На сегодняшний день можно констатировать, что административно-процессуальное право ещё не выделилось как самостоятельная отрасль.

Следует отметить, что в административно-правовой науке предмет регулирования административно-процессуального права однозначно не определён[[12]](#footnote-12). Несмотря на широкий интерес, проявляемый к исследуемой проблеме учеными-административистами на сегодняшний день, не разработано единого мнения по поводу соотношения и содержания основных административно-процессуальных категорий, таких как административная юрисдикция, административное судопроизводство, административный процесс, административная юстиция и другие.

Так, довольно спорным является понимание содержания административного процесса. Одни учёные считают, что административный процесс является деятельностью компетентных органов и их должностных лиц, направленной на разрешение дел об административных правонарушениях и административных споров[[13]](#footnote-13). Иные же склонны считать, что административный процесс – это деятельность, направленная на разрешение любых дел, которые возникают в сфере государственного управления[[14]](#footnote-14). Третьи сводят административный процесс к деятельности судов, направленной на разрешение жалоб юридических лиц и граждан на незаконные действия либо бездействие государственных органов[[15]](#footnote-15).

Такое расхождение в понимании предмета регулирования административно-процессуального права лишает возможности предпринять попытку его систематизации, построения чёткой системы законодательства в данной сфере. Неопределённость предмета административно-процессуального права отразилась и на действующем законодательстве, т. е. на сегодняшний день не существует кодифицированного нормативного акта, объединяющего нормы административно-процессуального права, наличие которого было бы предпосылкой создания правовой базы для построения системы административно-процессуального законодательства в целом.

Основной проблемой невозможности разработки и принятия Административно-процессуального кодекса, по мнению Ю.А. Тихомирова, является недостаток материала для разработки такого акта[[16]](#footnote-16). И речь здесь идет не о количественной стороне источников, их как раз достаточно, а в отсутствии глубины проработки различных направлений административно-процессуальной деятельности. Другими словами, не выявлены и не обоснованы критерии классификации административных производств; общие закономерности, принципы административных производств; не установлены взаимозависимость и взаимообусловленность различных производств, а также примерное количество административных производств, что является преградой в применении традиционных приёмов кодификации.

По мнению Ю.П. Соловья, "...широчайший объем и многообразие общественных отношений, составляющих сферу действия административного законодательства, порождает естественное сомнение в том, следует ли вообще считать его отраслью законодательства. Как известно, отраслям законодательства присуща известная "обозримость"... административное законодательство представляет собой скорее не отрасль, а более крупное звено правовой системы – массив законодательства"[[17]](#footnote-17).

Следует также отметить, что отсутствие систематизации административно-процессуальных норм делает невозможным их обособление от материальных норм административного права, вследствие чего административно-процессуальные нормы, регулирующие порядок разрешения различных категорий административных дел, разбросаны в различных нормативно-правовых актах, которые содержат и материальные административно-правовые нормы. Эту проблему можно выявить, если проанализировать нормативно-правовые акты о лицензировании, об административном надзоре и административной ответственности, о государственной регистрации и других.

На сегодняшний день в науке административного права сформирована более менее единая позиция к классификации административных производств, которые делятся на: административно-юрисдикционные, административно-правонаделительные и административно-нормотворческие[[18]](#footnote-18).

Широкий круг общественных отношений, регулируемых административно-процессуальным законодательством, дают основание выделить различные виды производств, учитывая их особенности. Например, производство по делам об оспаривании решений, связанных с государственной регистрацией либо отказом в государственной регистрации религиозных или общественных объединений; производство по обжалованию в суде административных актов; производство по делам об обжаловании действий и решений налоговых органов; производство по делам об оспаривании решений о ликвидации, запрете, приостановлении или ином ограничении деятельности общественных и религиозных объединений; административно-договорное производство и другие[[19]](#footnote-19).

Думается, что разработка и принятие Административно-процессуального кодекса решили бы также проблему систематизации административных производств. Надо также сказать, что при рассмотрении административных дел на всех стадиях административного процесса возникают проблемы, которые не регулируются нормами действующего законодательства РФ.

Суды, при рассмотрении административных дел, вынуждены действовать по аналогии с Гражданско-процессуальным кодексом РФ, что, по сути, является неправильным. В связи с этим возникает необходимость детальной разработки административного процесса с закреплением его базовых принципов и порядка осуществления в судах всех инстанций. В этом смысле Арбитражно-процессуальный кодекс РФ шагнул гораздо дальше, установив порядок рассмотрения административных дел.

Различные суждения и предложения о примерных проектах Административно-процессуального кодекса в большинстве своём характеризуют предполагаемую структуру данного акта в различной степени детализации. Думается, что принятие Административно-процессуального кодекса даст возможность создания системообразующего правового "каркаса", на основе которого будет строиться и систематизироваться все административно-процессуальное законодательство.

21 октября 2014 года депутаты Государственной Думы от фракции «Справедливая Россия» подготовили законопроект, систематизирующий материально-правовые нормы об административной ответственности. Согласно законопроекту предлагается разделить действующий Кодекс РФ об административных правонарушениях на два самостоятельных – административный и административно-процессуальный. В законопроекте сформулированы основные принципы будущего административного кодекса.

В пояснительной записке законопроекта говорится, что при подготовке проекта административного кодекса был учтен опыт государств-членов Таможенного союза — Белоруссии и Казахстана, у которых такое деление есть[[20]](#footnote-20).

В целом, как поясняют авторы, новый кодекс конкретизирует многие понятия, которые до сих пор имеют расплывчатые формулировки: предложено обновленное определение понятия административного правонарушения и его состава. Впервые обстоятельства, исключающие основания привлечения к административной ответственности и основание и освобождения от нее, систематизированы в рамках отдельной главы кодекса. Они также отмечают, что в КоАП РФ такая глава отсутствует. В заключение хотелось бы отметить, что практическим результатом принятия Административно-процессуального кодекса была бы возможность действия на всей территории РФ единых норм административного процесса для всех субъектов административных правоотношений.

**Заключение**

Таким образом, составной частью проводимой в Российской Федерации административной реформы является существенное концептуальное и содержательное обновление и развитие административного законодательства. Такая примета современности имеет убедительное конституционное подтверждение в [п. "к" ч. 1 ст. 72](consultantplus://offline/ref=63EB6F885AE5175DD5223DCA6D56E51BEFFB9077A8C45D553FEE864E653E0F8B25A6493861A5t0M2N) Конституции Российской Федерации, закрепившей в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации административное и административно-процессуальное законодательство. Соответствующие реформаторским преобразованиям конституционные правоустановления способствуют интеграции и взаимному обогащению федерального и регионального законодательства, в том числе об административной ответственности и порядке ее реализации.

Отмеченные обстоятельства стали мощным катализатором для активизации научных исследований, совершенствования федерального и регионального законодательства об административной ответственности и оптимизации правоприменительной практики. Примечательно также то, что активно, инициативно и предметно стали обсуждаться и плодотворно разрешаются теоретические проблемы административного права и административного процесса. Положительная оценка дана авторским проектам Административно-процессуального кодекса[[21]](#footnote-21).

Более 60 лет продолжаются дискуссии о сущности, предмете и содержании административного процесса. И будут продолжаться не всегда плодотворно до тех пор, пока не совершится переход от количества к качеству. Иными словами, необходима радикальная трансформация от доктринального понимания сущности, содержания и предмета административного процесса к легитимному закреплению его политико-правового статуса, т.е. от виртуального его представления к реальному состоянию. На базе легитимного установления понятия административного процесса могут определиться содержание, пределы и формы систематизации и кодификации административно-процессуальных норм. Системный и комплексный подход будет консолидировать теорию административного процесса и правотворчество с учетом необходимых социально-эффективных интересов правоприменительной практики.

В юридической литературе объективно, обоснованно и справедливо отмечаются определенные научные достижения в их связи с прикладными интересами правоприменительной практики. В монографических исследованиях, материалах научно-практических конференций и специализированных журналах в интегрированном виде представлены доминирующие формулы административного процесса. Многие из таких работ были названы ранее[[22]](#footnote-22).

Подчеркивая позитивные и во многом прогрессивные научные достижения в развитии российского административного процесса, надо включать в повестку дня решение проблемных задач по оптимизации прикладных функций административного процесса. Решение таких задач достижимо только посредством углубленной интеграции теории и практического опыта правотворческой и правоприменительной практики.

Организационный и социально-политический ресурсы для этого достаточно богатые, основываются на базе федерального и регионального законодательства об административной ответственности и указанной практики.

Но эти ресурсы нуждаются в консолидации, что, в свою очередь, может быть продуктивным при условии формирования самостоятельной правовой отрасли - административно-процессуального права. Включение ее в образовательные стандарты юридических вузов и факультетов открывает перспективы для активизации учебного и научного процессов, тесно взаимосвязанных и плодотворно влияющих на развитие правотворческой инициативы и качество законопроектов.

**Библиографический список**

**Нормативные правовые акты**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Рос. газ. – 2009. – 21 янв.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 1 мая 2016 г. № 139-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации от 7 января 2002 г. № 1 (часть I) ст. 1.

**Учебная и специальная литература**

1. Бочарникова Н.А. Административная ошибка: правовое содержание, значение и основные направления преодоления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2012. – 32 с.
2. Викторов И.И. К вопросу о создании в Российской Федерации института административного судопроизводства // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы международной научно-практической конференции / под ред. начальника Московского университета МВД России, д-р юрид. наук, проф. В.Я. Кикотя. М.: МосУ МВД России, 2013 – 211 с.
3. Коренев А. Административное право России. Часть 1. Государственное управление и административное право. Центр юридической литературы "ЩИТ". М., 2015. – 239 с.
4. Масленников В.Я. Российский административный процесс: перспективы легитимации, централизации и систематизации. М., 2008. – 269 с.
5. Панова И.В. Административно-процессуальное право России: монография. М.: Инфра-М, 2016. – 334 с.
6. Руднев В.И. Использование институтов уголовно-процессуального законодательства при разработке административно-процессуального законодательства // Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития: Матер. науч. конф. М., 2011. – 431 с.
7. Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности полиции в Российской Федерации. Омск: МВД РФ, 2016. – 120 с.
8. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. СПб.: Юрид. Центр Пресс, 2014. – 267 с.
9. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. М.: Издание г-на Тихомирова М.Ю., 2015. – 544 с.
10. Уткин Д.В. Административное судопроизводство в современном правовом государстве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2009. – 199 с.
11. Хазанов С.Д. Рассмотрение дел о привлечении к административной ответственности в арбитражных судах: проблемы согласования норм КоАП РФ и АПК РФ // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. М., 2011. – 176 с.

**Материалы периодической печати**

1. Байтин М.И., Яковенко О.В. Теоретические вопросы правовой процедуры // Журнал российского права. 2011. № 8. С. 93 – 102.
2. Бахрах Д.Н. Административное судопроизводство и административная юстиция // Современное право. 2015. № 5. С. 11-18.
3. Бахрах Д.Н. [Административно-процессуальная деятельность](consultantplus://offline/ref=7822D75528E708D7D7AF3E8EBDB618D2320D1B25D3B1706A2D60A4A051D06241177FE9FADE950BoDT1N) государственной администрации // Административное право и процесс. 2009. № 3. С. 5-8.
4. Гречкина О.В. Тенденции формирования административной судебной юрисдикции в России на современном этапе // Евразийская адвокатура. 2014. № 3. С. 21-25.
5. Костенников М.В. К вопросу о некоторых актуальных проблемах административного права // Административное право и практика администрирования. 2014. № 4. С, 1-4.
6. Марьян А.В. К вопросу о совершенствовании административно-правового механизма противодействия коррупции в системе государственной службы // Административное и муниципальное право. 2010. № 3. С, 34-38.
7. Масленников М.Я. [Административно-процессуальное право](consultantplus://offline/ref=7822D75528E708D7D7AF3E8EBDB618D2370A1427D0B1706A2D60A4A051D06241177FE9FADE9508oDT3N) реальная правовая отрасль // Административное право и процесс. 2012. № 3. С. 26 - 27.
8. Приженникова А.Н. Состояние правового регулирования административного судопроизводства: пути решения // Административное право и практика администрирования. 2013. № 5. С, 11-19.
9. Соловов М.В. Административные процедуры как часть административного процесса // Государство и право. 2011. № 5. С. 117-120.
10. Стахов А.И. [Предмет отечественного административного права](consultantplus://offline/ref=7822D75528E708D7D7AF3E8EBDB618D2340D1427D0B1706A2D60A4A051D06241177FE9FADE940BoDT3N) с позиции инструментального подхода // Административное право и процесс. 2011. № 9. С. 13-18.
11. Старилов Ю.Н. О двух главных современных направлениях развития российского административного и административного процессуального законодательства (тезисы) // Вестник Воронежского государственного университета. Сер.: Право. 2014. № 3. С. 33-39.
12. Сухарев А.С. [Проблемы формирования понятийного аппарата](consultantplus://offline/ref=B43B9249460B6273B4D9C590CA60CE0FF24B6C30CAEE2BCE2A4F1B8Fp5SDN) в теории административного права // Административное право и процесс. 2009. № 3. С. 34-36
13. Тихомиров Ю.А. Нужен закон об административных процедурах // Право и экономика. 2010. № 6. С. 61 - 64.
14. Хабриева Т.Я. Административные процедуры и административные барьеры: в поисках оптимальной модели соотношения // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 2. С. 4-7
15. Цуканов Н.Н. [О возможных направлениях систематизации](consultantplus://offline/ref=7822D75528E708D7D7AF3E8EBDB618D235091423D5B1706A2D60A4A051D06241177FE9FADE940EoDT8N) административно-процессуального законодательства // Государство и право. 2011. № 5. С. 103-105
16. Цуканов Н.Н. О возможных направлениях систематизации административно-процессуального законодательства // Российская юстиция. 2015. № 4. С. 40-49.

**Интернет-источники**

1. В России может появиться Административно-процессуальный кодекс. URL: http://izvestia.ru/news/578247.

1. Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1981. Т. 1. С. 249 - 250; Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. Воронеж, 1976. С. 9; Процессуальные нормы и отношения в советском праве / Под ред. И.А. Галагана. Воронеж, 1985. С. 46; Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. М., 1972. С. 51. [↑](#footnote-ref-1)
2. Не будет ни революций, ни контрреволюций: [Послание](consultantplus://offline/ref=63EB6F885AE5175DD5223DCA6D56E51BEEF39E7AAA99575D66E284496A61188C6CAA483863AC01tCMEN) Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 04.04.2001. С. 3. [↑](#footnote-ref-2)
3. Шагиева Р.В. Процессуально-правовые нормы и их реализация в социалистическом обществе. Казань, 1986. С. 17. [↑](#footnote-ref-3)
4. Закон г. Москвы от 21 ноября 2007 г. N 45 "Кодекс города Москвы об административных правонарушениях". [↑](#footnote-ref-4)
5. Закон Московской области от 11 января 2008 г. N 1/2008-ОЗ "Об обеспечении тишины и покоя граждан в ночное время на территории Московской области". [↑](#footnote-ref-5)
6. Махина С.Н. Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж, 2009; Панова И.В. Административно-юрисдикционный процесс. Саратов, 2008; Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2010; Сухарев А.С. [Проблемы формирования понятийного аппарата](consultantplus://offline/ref=B43B9249460B6273B4D9C590CA60CE0FF24B6C30CAEE2BCE2A4F1B8Fp5SDN) в теории административного права // Административное право и процесс. 2009. N 3; Сухарева Н.В. [Вопросы развития административно-процессуального законодательства](consultantplus://offline/ref=B43B9249460B6273B4D9C590CA60CE0FF244603BCBEE2BCE2A4F1B8Fp5SDN) // Административное право и процесс. 2009. N 4. [↑](#footnote-ref-6)
7. Байтин М.И., Яковенко О.В. Теоретические вопросы правовой процедуры // Журнал российского права. 2011. N 8. С. 93 - 102; Тихомиров Ю.А. Нужен закон об административных процедурах // Право и экономика. 2010. N 6. С. 61 - 64. [↑](#footnote-ref-7)
8. Хабриева Т.Я. Административные процедуры и административные барьеры: в поисках оптимальной модели соотношения // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. N 2. С. 4. [↑](#footnote-ref-8)
9. Руднев В.И. Использование институтов уголовно-процессуального законодательства при разработке административно-процессуального законодательства // Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития: Матер. науч. конф. М., 2011. С. 373 - 374. [↑](#footnote-ref-9)
10. Викторов И.И. К вопросу о создании в Российской Федерации института административного судопроизводства // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы международной научно-практической конференции / под ред. начальника Московского университета МВД России, д-р юрид. наук, проф. В.Я. Кикотя. М.: МосУ МВД России, 2013.; Марьян А.В. К вопросу о совершенствовании административно-правового механизма противодействия коррупции в системе государственной службы // Административное и муниципальное право. 2010. № 3. С, 34-38; Гречкина О.В. Тенденции формирования административной судебной юрисдикции в России на современном этапе // Евразийская адвокатура. 2014. № 3. С, 21-25. [↑](#footnote-ref-10)
11. Приженникова А.Н. Состояние правового регулирования административного судопроизводства: пути решения // Административное право и практика администрирования. 2013. № 5. С, 11-19. [↑](#footnote-ref-11)
12. Костенников М.В. К вопросу о некоторых актуальных проблемах административного права // Административное право и практика администрирования. 2014. № 4. С, 1-4. [↑](#footnote-ref-12)
13. Салищева Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М., 1970. С, 181. [↑](#footnote-ref-13)
14. Коренев А. Административное право России. Часть 1. Государственное управление и административное право. Центр юридической литературы "ЩИТ". М., 2015. С. 56-59. [↑](#footnote-ref-14)
15. Старилов Ю.Н. О двух главных современных направлениях развития российского административного и административного процессуального законодательства (тезисы) // Вестник Воронежского государственного университета. Сер.: Право. 2014. № 3. С, 33-39. [↑](#footnote-ref-15)
16. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. М.: Издание г-на Тихомирова М.Ю., 2015. С. 109-112. [↑](#footnote-ref-16)
17. Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности полиции в Российской Федерации. Омск: МВД РФ, 2016. С, 45-49. [↑](#footnote-ref-17)
18. Панова И.В. Административно-процессуальное право России: монография. М.: Инфра-М, 2016. С. 230; Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. СПб.: Юрид. Центр Пресс, 2014. С. 189-190; Бахрах Д.Н. Административное судопроизводство и административная юстиция // Современное право. 2015. № 5. С. 11-18. [↑](#footnote-ref-18)
19. Цуканов Н.Н. О возможных направлениях систематизации административно-процессуального законодательства // Российская юстиция. 2015. № 4. С. 40-49. [↑](#footnote-ref-19)
20. В России может появиться Административно-процессуальный кодекс. URL: http://izvestia.ru/news/578247. [↑](#footnote-ref-20)
21. Шергин А.П. Проблемы противодействия административной деликтности // Актуальные проблемы деятельности органов внутренних дел в современной России: Сб-к мат-в Всерос. науч.-практич. конф-и. М., 2009. С. 150; см. также: Вестник Евразийской академии административных наук. 2008. N 4. С. 11 - 84. [↑](#footnote-ref-21)
22. Масленников М.Я. Российский административный процесс: перспективы легитимации, централизации и систематизации. М., 2009; Он же: [Административно-процессуальные нормы](consultantplus://offline/ref=63EB6F885AE5175DD52232C17356E51BE8F19674A299575D66E28449t6MAN) - содержательная база формирования российского административного процесса // Административное право и процесс. 2011. N 1; Он же: Российский Административно-процессуальный кодекс - реальный и самодостаточный // Административное право и процесс. 2012. N 2. [↑](#footnote-ref-22)