

**Федеральное государственное бюджетное образовательное  
учреждение высшего образования  
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**Агамагомедова С.А., Гречкина О.В., Зеленов М.Ф.,  
Кирин А.В., Побежимова Н.И., Юсупов В.А.**

**Законодательство об административных  
процедурах:  
проблемы формирования и перспективы развития**

**Москва 2018**

**Аннотация.** Современное направление развития административно-процессуального законодательства, формируется пока только в теории административного права. Теоретиками предложен ряд законодательных проектов «Об административных процедурах». Однако на сегодняшний день процесс формирования этой части административно-процессуального законодательства тормозится, поскольку недостатком таких проектов является отсутствие научно обоснованных и практически осуществимых предложений, что обусловлено недостаточной теоретической и методологической их проработанностью.

Агамагомедова С.А. докторант кафедры административного права и процесса Юридического факультета им. М.М. Сперанского Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Гречкина О.В. заведующий кафедрой административного права и процесса Юридического факультета им. М.М. Сперанского Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Зеленов М.Ф. доцент кафедры административного права и процесса Юридического факультета им. М.М. Сперанского Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Кирин А.В. профессор кафедры административного права и процесса Юридического факультета им. М.М. Сперанского Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Побежимова Н.И. профессор кафедры административного права и процесса Юридического факультета им. М.М. Сперанского Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Юсупов В.А. профессор кафедры административного права и процесса Юридического факультета им. М.М. Сперанского Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2017 год

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	4
<b>1 Административные процедуры в системе публичного управления</b> ..	5
1.1 Теоретические основы исследования административных процедур ..	5
1.2 Административные процедуры как правовой институт в структуре административного процесса .....	18
1.3 Концептуальные основы административных процедур: понятие, признаки, содержание и принципы.....	21
1.4 Объективная необходимость в формировании законодательства об административных процедурах в Российской Федерации .....	26
<b>2 Административные процедуры в системе способов обеспечения режима законности</b> .....	34
2.1 Административные процедуры как гарантии реализации административно-правового статуса граждан и организаций .....	34
2.2 Административные процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора).....	36
2.3 Процедуры инициирования административной ответственности должностных лиц, экспертов и экспертных учреждений: законодательство и практика.....	41
2.4 Административные процедуры как гарантии реализации прав и законных интересов граждан и организаций при перемещении товаров через таможенную границу.....	45
<b>3 Формирование и перспективы развития законодательства об административных процедурах</b> .....	49
3.1 Социальные функции законодательства об административных процедурах.....	49
3.2 Правовое регулирование административных процедур в зарубежных странах .....	50
3.3 Основные пути формирования и развития законодательства об административных процедурах .....	51
<b>СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ</b> .....	53

## ВВЕДЕНИЕ

Современное направление развития административно-процессуального законодательства, формируется пока только в теории административного права. Многие ученые-правоведы, поддерживая интегративный подход, к административному процессу относят так называемую управленческую деятельность, т.е. нормативно установленную процедурную административную деятельность. Теоретиками предложен ряд законодательных проектов «Об административных процедурах». Однако на сегодняшний день процесс формирования этой части административно-процессуального законодательства тормозится, поскольку недостатком таких проектов является отсутствие научно обоснованных и практически осуществимых предложений, что обусловлено недостаточной теоретической и методологической их проработанностью.

Необходимость административных процедур, их детальной разработки и закрепления в законодательном порядке диктуется целым рядом причин, среди которых, как нам представляется, на первом месте является задача их разработки в условиях строящегося в России правового государства, дальнейшего развития демократических начал в обществе, повышения эффективности и качества деятельности органов исполнительной власти, оптимизации их функционирования при проведении в стране административной и судебной реформ. Принятие Федерального закона об административных процедурах позволит решить проблему управляемости государственного аппарата, чиновников всех уровней и исполнения должностными лицами возложенных на них обязанностей.

# **1 Административные процедуры в системе публичного управления**

1.1 Теоретические основы исследования административных процедур  
Развитие российского законодательства в последние десятилетия, совершенствование правоприменительной практики органов государственного управления в условиях становления новых социально-экономических отношений поставили перед административно-правовой наукой ряд новых задач. Среди них особое место занимает проблема разработки, использования и эффективности административных процедур. Вполне естественно, что такая работа предполагает решить некоторые теоретические вопросы, такие, например, как понятие административных процедур, их признаки, место в механизме административно-правового регулирования управленческих отношений и ряд других.

Понятие «административная процедура» стало широко использоваться в юридической литературе в процессе осмысления вопросов административной реформы, начавшейся с Послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию в 2001 году [1].

Между тем еще в 50-е годы XX столетия советские административисты, такие как С.С. Студеникин, А.Е. Лунёв, Г.И. Петров, обратили внимание на необходимость исследовать процесс реализации функций государственного управления. Выход в свет в 1964 году монографии Н.Г. Салищевой «Административный процесс в СССР», а затем и монографии В.Д. Сорокина «Административно-процессуальное право» (1972 год) окончательно определили позицию советских административистов по вопросу о широком понимании административного процесса. Сегодня он рассматривается «как управленческий процедурный процесс, как юрисдикционный правоохранный процесс, как административное судопроизводство» [2].

Отсюда, управленческие процедуры есть ничто иное как разновидность административного процесса, возникающего в процессе реализации функций социального и государственного управления.

Для выяснения сущности административных процедур следует обратиться к их природе, содержанию, юридическим нормам. Любая социальная деятельность насыщена многочисленными, порой разнородными общественными отношениями. В этом смысле не являются исключением и административные процедуры. Как известно, социальное управление в широком смысле представляет собой систему общественных отношений, обеспечивающую урегулированность в области производства и потребления материальных благ, устойчивости и обеспечения порядка в той или иной социальной среде. К. Маркс писал по этому поводу так: «Урегулирование и порядок являются именно формой общественного упрочения данного способа производства и потому его относительной эмансипации от просто случая и просто произвола» [3].

Административное право играет важную роль в организации социального и государственного управления. По своей природе оно выступает как воля управляющего элемента социальной системы, реагирующая на объективную организующую потребность управляемого элемента этой системы. Органы государственного и муниципального управления, формирующие эту волю, преобразуют ее в нормы административного права, которые становятся движущей силой в процессе упорядочения производственной и социальной жизни. Однако реальное упорядочение общественных отношений возникает лишь в процессе применения норм административного права. Правоприменительная деятельность компетентных органов государства и уполномоченных должностных лиц позволяет претворить в жизнь волю государства, его органов и представителей органов государства, закрепленную в нормах административного права.

Формирование управленческой воли государства осуществляется в процессе административного нормотворчества. Именно здесь разрабатываются процедуры принятия тех или иных нормативных правовых актов, направленных на возникновение, регулирование и прекращение административных правоотношений.

Реализация норм административного права осуществляется в таких уже сложившихся формах, как использование, исполнение, соблюдение и применение. Среди них применение норм административного права является особой формой, которой присущи такие признаки, как властность, управленческая природа, комплексность регулирования общественных отношений, преобразование их в административные правоотношения, юрисдикционный характер.

Правоприменительная деятельность представляет собой довольно сложное явление. Она включает в свое содержание ряд организационных и мыслительных действий по созданию правоприменительного решения. В ходе правоприменительной деятельности в структуру правоприменительного решения включаются волевые установки, содержащиеся в норме административного права. При этом они облекаются в оболочку ценностных ориентаций правоприменителя. Как бы подробно ни регламентировалась нормой права деятельность субъектов административных правоотношений, невозможно учесть все многообразие жизненных ситуаций. В.М. Манохин правильно отметил, что нельзя «...правовыми нормами зарегулировать все...» [4]. Здесь объективно возникает необходимость административного усмотрения, которое позволяет с учетом конкретных обстоятельств и местных особенностей дополнить, уточнить, конкретизировать волю, содержащуюся в норме административного права.

В юридической литературе административному усмотрению в последнее время уделяют много внимания. Одним из крупных исследований этого явления стала монография Е.А. Чабана «Теория административного усмотрения». В ней автор выделил ряд факторов, определяющих специфику

административного усмотрения. Среди них он назвал: а) человеческий фактор (ценностные ориентации, настроение и т. п.); б) уровень подготовки правоприменителя; в) уровень его компетентности; г) неосмысленное следование незаконным требованиям вышестоящего руководителя; д) уровень морального и нравственного состояния правоприменителя; е) сложившиеся корпоративные обычаи; ж) субъективный интерес [5].

Административное усмотрение, с одной стороны, может способствовать эффективности принимаемых правоприменительных решений, а, с другой стороны, использоваться правоприменителем в корыстных целях. С целью предотвращения негативных явлений в процессе применения норм административного права, а также для более четкой работы правоприменительных органов во всех странах давно стали разрабатывать документы, регламентирующие процессы административного нормотворчества и правоприменительной деятельности. Их стали называть административными процедурами.

Природа административных процедур обусловлена прежде всего цикличностью государственного управления, которая и определяет административно-правовую форму регулирования отдельных групп общественных отношений, возникающих на разных этапах (циклах) управленческой деятельности.

Исследование административных процедур в XX веке в России связано с развитием взглядов советских административистов на административный процесс. В трудах Г.И. Петрова, Ю.М. Козлова, В.Д. Сорокина, Н.Г. Салищевой и других исследователей был сформирован широкий подход к пониманию административного процесса. В литературе того времени подчеркивалось, что в сфере государственного управления не может быть единого процесса. Авторы монографии «Управленческие процедуры» прямо писали по этому поводу: «В сфере государственного управления существует множественность видов процесса, каждый из которых имеет свою роль и относительную самостоятельность (нормотворческий процесс, плановый

процесс, процессы по индивидуальным делам разного рода, несколько разновидностей юрисдикционного процесса – по жалобам, по делам об административных правонарушениях и т. д.») [6].

В последние годы в России появился ряд монографических работ по исследованию природы административных процедур, а также изучению процедур, разработанных для реализации отдельных функций государственного управления [7, 8, 9].

Важной методологической задачей по выявлению сущности как нормотворческих, так и правоприменительных административных процедур является выяснение их социальной и управленческой деятельности. Теория ценностных отношений, разработанная И. Кантом, Г. Гегелем, Н. Гартманом, М. Шеллером, создает теоретическую основу для познания ценности административных процедур в механизме административно-правового регулирования общественных отношений. М. Шеллер, анализируя и классифицируя ценности, характеризовал их как возможности субъектов общественных связей. Он выделял четыре ряда ценностей: а) «приятное» и «неприятное»; б) витальные ценности («благополучие», «благосостояние», здоровье и болезнь и т. п.); в) духовные ценности: «прекрасное» и «безобразное», «справедливое», «несправедливое», ценности чистого познания истины; г) высшая модальность «святого» и «несвятого», являющая себя только в «абсолютных предметах», так что все остальные ценности являются ее символами [10]. Как бы обобщая эти идеи, авторы учебника «Философия права» пишут: «...право ценно, если оно прямо или косвенно способствует самоосуществлению и самосозиданию человека в истории, если на деле способствует рождению новых возможностей для развития человека и общества» [11].

Ценность административных процедур, как и административного права в целом, состоит, во-первых, в том, что они, в конечном счете, обеспечивают права, свободы и возможности субъектов административных правоотношений путем четкой регламентации административного

нормотворчества и правоприменительной деятельности органов государственного управления и должностных лиц.

Во-вторых, ценность административных процедур состоит в том, что обеспечивают эффективность государственного управления. С их помощью в процессе административного нормотворчества четко регламентируется компетенция исполнительно-распорядительных органов, а также закрепляется порядок осуществления функций органов государственного управления. Одновременно с этим административные процедуры способствуют эффективной реализации конституционных прав граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, а также юридических лиц. В ходе правоприменительной деятельности органов государственного управления и органов местного самоуправления с помощью административных процедур обеспечивается конкретизация норм Конституции Российской Федерации и норм, содержащихся в актах управления.

В-третьих, административные процедуры формируют типовые правила поведения субъектов административных правоотношений.

В-четвертых, ценность административных процедур проявляется в том, что они позволяют регламентировать проведение в жизнь различных государственных программ.

Все эти ценностные характеристики позволяют утверждать, что административные процедуры в самом широком смысле этого слова обеспечивают эффективность государственного управления.

Однако социальная ценность административных процедур имеет и более широкое значение. Создание и использование административных процедур формирует административное правосознание на уровне административного нормотворчества и в ходе правоприменительной деятельности органов государственного управления.

С точки зрения общей теории права правосознание является одновременно и фактором осознания правовой действительности и

ценностной ориентацией субъектов правовых отношений. В.Н. Карташов подмечает: «Правосознание – совокупность идей, теорий, представлений, чувств, взглядов, эмоций и т.п., выражающих отношение и оценку людей, их коллективов и общностей к ранее действовавшим, ныне существующим и желаемым юридически значимым явлениям, процессам и состояниям, служащая внутренней детерминантой любой юридической деятельности (поведения)» [12].

Управленческая ценность административных процедур проявляется через правосознание субъектов административного правотворчества и субъектов правоприменительной деятельности. Искаженное правосознание, обусловленное личными или узко корпоративными интересами, приводит к созданию норм административного права или акта применения нормы права, вредного для общества и государства. Между тем жесткое лоббирование в процессе нормотворчества интересов отдельных групп служащих аппарата управления может негативно влиять на содержание и нормы административного права и актов их применения. Административные процедуры в известных параметрах способствуют формированию правильного правосознания субъектов административных правоотношений. Понятие «правильное правосознание» ввел в оборот И.А. Ильин. Он полагал, что правильному правосознанию «...присуща непоколебимая уверенность в том, что право и закон имеют определенное содержание, и что каждый из нас, обращаясь к праву и встречаясь с его связующими указаниями, имеет, прежде всего, задачу выяснить и неискаженно понять это объективное содержание права» [13].

В юридической литературе уже ряд лет идет дискуссия по поводу определения понятия «административные процедуры» выяснения природы административных процедур и их классификации.

В свое время Ю.М. Козлов под административными процедурами понимал установленный административно-процессуальными нормами

порядок (правила) совершения повседневных управленческих действий позитивного характера [14].

Исследуя разные виды административных процедур, некоторые ученые акцентируют внимание на их предназначении. Так, авторы монографии «Управленческие процедуры» рассматривают процедуру как организующее начало «...подготовки и издания акта...», которое призвано «...обеспечить его соответствие действующему законодательству» [15]. Авторы монографии «Административное право: история развития и основные современные концепции» дают характеристику административным процедурам через характеристику общих задач, стоящих перед этими актами. Таких общих задач они выделяют две. Первая, – пишут они, – заключается в том, чтобы сформировать курс, которым будут следовать административные органы, а вторая предполагает «...создание инструмента, при помощи которого общие ценности административного права воплощаются в практическое администрирование» [16].

В своем выступлении на Международном симпозиуме в Ташкенте 29–30 сентября 2007 года Ю.Н. Старилов охарактеризовал административные процедуры как способ обеспечения законности [17].

Авторы монографии «Административные процедуры» под редакцией Л.Л. Попова и С.М. Зубарева дают более определенную характеристику административным процедурам. Они пишут: «...административные процедуры – это установленный административно-процессуальными нормами порядок (правила) совершения компетентными органами и должностными лицами повседневных управленческих действий позитивного бесконфликтного характера в сфере реализации исполнительной власти» [9].

Понятие «административные процедуры» может подразумевать и как совокупность последовательных операций полномочных субъектов административных правоотношений, и как юридически значимые акты, регламентирующие последовательные действия органов государственного управления или должностных лиц этих органов.

Если мы говорим о системе действий полномочных субъектов административных правоотношений, то понятие «административные процедуры» обозначает систему организационных действий по реализации функций государственного управления. Когда же имеем в виду юридически значимый документ, регламентирующий процесс осуществления функций управления, то подчеркиваем, как это отметил Ю.А. Тихомиров, что административная процедура является средством ограничения административного усмотрения, предупреждения административного произвола и беззакония [18].

Учеными-административистами предпринимаются попытки дать всестороннюю характеристику административных процедур. Так, А.Н. Жеребцов выделяет шесть основных характеристик административных процедур:

- они представляют собой установленный порядок деятельности в соответствии с административно-правовым предписанием;
- имеют задачу обеспечить реализацию материального субъективного права и юридической обязанности управляемым субъектом административного права;
- осуществляют задачу обеспечения административного правоприменения органами публичного управления;
- представляют собой форму осуществления процесса публичного управления;
- представляют собой установленный регулятивный (политико-управленческий) и охранительный (юрисдикционный) порядок правоприменительной деятельности органов управления;
- выполняют ряд важных функций: являются гарантией соблюдения прав и свобод и выступают необходимым условием обеспечения частных и публичных интересов участников административных правоотношений [19].

На стадии разработки нормативного акта административного права формируется модель этого документа, составляется его текст с учетом компетенции органа (единоначальный или коллегиальный). После подготовки текста проводится согласование проекта акта со специалистами внутри аппарата и осуществляется правовая экспертиза. Вся эта работа регламентируется Методическими правилами по организации законопроектной работы федеральных органов исполнительной власти [20]. Важную роль играет экспертиза проектов, содержащих нормы административного права. При этом процесс экспертизы проводится как специалистами самого органа государственного управления, так и Минюстом России в процессе регистрации уже принятого нормативного правового акта. В современный период особо важное значение приобрела антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов.

Последней стадией процесса нормативных актов административного права является принятие его компетентным должностным лицом или органом государственного управления.

Разработка административных процедур принятия нормативных правовых актов в органах исполнительной власти – дело очень важное, тем более, что такие органы, как министерства, в процессе административной реформы стали нормотворческими органами.

Административные процедуры в сфере реализации норм административного права играют весьма существенную роль. Сам процесс реализации права является разновидностью административного процесса осуществления функций государственного управления. На его содержание оказывают влияние два фактора: а) правовое положение субъектов административных правоотношений и б) особенности нормативных административных предписаний.

В юридической литературе реализация норм права классифицируется исходя из содержания самих норм на запрещающие, обязывающие и уполномочивающие. По этому признаку выделяются четыре формы

реализации норм административного права: соблюдение, исполнение, использование и применение [21, 22].

Соблюдение предполагает разработку административных процедур, которые бы регламентировали четкое, строгое соблюдение предписаний нормы административного права и не допускали слишком широкого использования административного усмотрения.

То же можно отнести и к таким формам, как исполнение и использование. Что же касается применения норм административного права, то эта форма отличается существенным своеобразием. Как отмечал И.Я. Дюрягин в своей докторской диссертации, правоприменение по своему содержанию:

а) является деятельностью по вынесению индивидуально-конкретных правовых предписаний, обращенных к персонально-определенным лицам;

б) осуществляется компетентными государственными органами (должностными лицами) и уполномоченными государством органами общественности; в) носит государственно-властный характер;

г) представляет собой организующую деятельность;

д) осуществляется в установленных законом формах [23].

Правоприменительная деятельность органов государственного управления в зависимости от характера реализации отдельных функций управления требует разработки большого числа административных процедур. Без учета специфики той или иной функции нельзя обеспечить эффективность правоприменительной деятельности и выработки эффективных актов применения норм административного права.

Одной из важных теоретических проблем в науке административного права является вопрос о содержательной характеристике административных процедур.

Каждая административная процедура индивидуальна, ее содержание определено характером реализуемой функции управления. Тем не менее во

всех разнообразных видах административных процедур мы можем наблюдать элементы, присущие всем из них.

К таким общим элементам административных процедур относится прежде всего наличие цели административных процедур, которая состоит в создании упорядоченности при осуществлении той или иной функции государственного управления. Вторым общим элементом всех видов административных процедур является правовое регулирование действий органов управления и должностных лиц в процессе выработки управленческого решения. Здесь следует обратить внимание на то, что административные процедуры как акты, регулирующие процессуальные действия субъектов государственного управления, по своей природе являются нормативными актами. Высшей формой таких актов являются административно-правовые кодексы. Вопрос об их роли в системе законодательства об административных процедурах будет рассмотрен в гл. III настоящей работы.

Для выяснения сущности, содержания, форм административных процедур важную роль играют методы их познания. С помощью гносеологических методов можно понять закономерности формирования процедур в сфере государственного управления, их типические признаки, особенности, роль в административно-правовом регулировании управленческих отношений. Ведущую роль среди методов познания играют эмпирические методы, в основе которых лежит наблюдение, изучение уже принятых и применяемых на практике административных процедур. Разумеется, всякое научное наблюдение, в том числе и в административно-правовой науке, опирается на сложившуюся теорию или на разработанную гипотезу. Научное наблюдение, как отметил Г.А. Рузавин, выполняет три основные функции. «Первая и важнейшая, – пишет он в своей монографии, – состоит в получении той эмпирической информации, которая необходима для постановки новых проблем, возникающих с обнаружением несоответствия между новыми фактами и старыми способами их объяснения.

Третья функция заключается в том, что в процессе проверки гипотез и теорий именно их эмпирически проверяемые следствия соотносятся с непосредственно наблюдаемыми фактами, которые формируются на языке наблюдений» [24].

Административные процедуры являются определенной социальной и юридической ценностью. Эта ценность определяется прежде всего посредством их главной цели – обеспечения эффективности государственного управления, которое позволяет решать не только задачи четкого, правильного, законного решения в процессе деятельности исполнительно-распорядительных органов, но и обеспечивать закрепленные в Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина.

## **1.2 Административные процедуры как правовой институт в структуре административного процесса**

Для исследования и характеристики административных процедур в структуре административного процесса прежде всего необходимо разобраться с концептуальными вопросами, касающимися понятия и содержания самого административного процесса с позиций современной теории административного права.

Процесс в переводе с латинского *processus* означает «течение, ход, движение вперед». В толковом словаре процесс или процедура признаются как тождественные понятия и обозначаются как «всякое длительное, последовательное дело, порядок, обряд, тяжба, судебный ход дела» [25]. В словаре русского языка С.И.Ожегова «процесс» определялся как «ход, развитие какого-нибудь явления, последовательная смена состояний и развития чего-нибудь... Порядок разбирательства судебных и административных дел...» [26].

В современном отечественном праве процесс - «это нормативно установленный порядок юридической деятельности, направленный на удовлетворение и гарантирование интересов субъектов права. Теория права традиционно определяет юридический процесс как последовательность процессуальных действий и решений, закрепленных в соответствующих документах». Материальные нормы устанавливают права и обязанности субъектов права в определенной области общественных отношений, а процессуальные нормы определяют порядок применения материальных норм [27, 28, 29].

В зависимости от предмета правового регулирования и принадлежности к определенной отрасли материального права различают следующие виды юридического процесса - гражданский, уголовный, конституционный и административный.

В советский период в рамках гражданского процесса выделился, как его разновидность, арбитражный процесс и были сформированы соответствующие квази-судебные органы - государственные арбитражные комиссии для рассмотрения экономических споров юридических лиц. Впоследствии законами СССР они были преобразованы в систему арбитражных судов [30, 31] и их статус получил законодательное оформление в конституционных законах [32, 33, 34].

Необходимость идентификации отраслевой теорией и нормативного закрепления различных составляющих процессуального обеспечения административно-правовых отношений закономерно назревала еще в советский период. Тем не менее до сегодняшнего дня практическая потребность в научной систематизации административных процедур сталкивается с препятствием, выражающемся в противоречивости, а зачастую и полярности в концептуальных подходах ученых в области административного права к определению административного процесса, его сущности и внутреннему структурированию.

Базовыми содержательными различиями двух выделенных учеными теорий административного процесса стали, прежде всего, особенности предметного обособления, разновидности видов производств и процедур, включаемых в структуру административного процесса.

Еще одним важным направлением трактовки административного процесса является включение в его структуру такого вида процесса, как административное судопроизводство [35, 36].

Вместе с тем, на наш взгляд, в данном случае речь идет о подмене понятий и содержательной путанице на конституционном уровне «разведенных» форм деятельности различных ветвей власти - исполнительной и судебной.

Сегодня, в условиях продолжающейся административной реформы, становится все более очевидным то, что нормативная регламентация сложившихся устойчивых процессуально-правовых форм и системных

процедур в сфере государственного управления выступает важной гарантией реальности прав и свобод личности, а также базовым условием эффективности функционирования материальных норм административного права.

Процедуры правотворческой и правоприменительной деятельности органов государственного управления могут быть регламентированы не на нормативном уровне. Управленческая деятельность во многих её проявлениях традиционно обладает меньшей процессуальной выраженностью. В свою очередь, административным правом установлено большое количество процедур, обуславливающих определенные аспекты управленческой деятельности.

Наконец, на управленческий процесс существенное влияние оказывает не только многообразие управленческой деятельности, но и структура государственного аппарата, созданного для её осуществления, а этот аппарат, в свою очередь, характеризуется множественностью видов административных органов и спецификой их властной компетенции.

Следует особо отметить, что приведенную нами аргументацию наличия «множественности административных процессов» признают сегодня и отдельные убежденные приверженцы «единого» административного процесса.

Полагаем, что проблемы, связанные с формированием административного процесса, в теории административного права необходимо решать постепенно, поэтапно, по мере их проявления, взвешенно, по существу и ориентируясь, прежде всего, на практический результат.

Не случайно ведущие теоретики современного административного права многолетнее отсутствие продвижения в вопросах унификации накопленного «административно-процессуального правового материала» увязывают с нерешенностью содержания административного процесса. Так, Б.В. Российский и Ю.Н. Стариков утверждают, что «широкое» понимание

административного процесса не станет базисом для осуществления кодификации административно-процессуальных норм, в первую очередь из-за разнородности управленческой деятельности в органах государственной власти [37].

С учетом всех приведенных аргументов, их анализа и оценки нам представляется очевидным, что современная трактовка административного процесса должна (исходя из существующей правовой реальности) основываться на его понимании как многообразной административно-процессуальной деятельности, структурированной в зависимости от концептуальной привязки конкретных сложившихся и юридически оформленных самостоятельных процессуальных институтов (процедур) к соответствующим институтам или подотраслям материального административного права.

### **1.3 Концептуальные основы административных процедур: понятие, признаки, содержание и принципы**

Понятие «процедура» очень часто употребляется при решении целого ряда проблем, касающихся функционирования государства, общества и граждан. Термин «процедура» воспринимается как официальный порядок действий, выявления, обсуждения чего-либо [38]. В работах представителей науки административного права подчеркивается позитивная направленность самого термина «процедура». Процедуру рассматривают как общесоциальное явление, представляющее собой определенную систему, обладающую определенными признаками. Эта система направлена на достижение конкретного социального результата; она урегулирована социальными нормами; внутренне структурирована целесообразными общественными отношениями; имеет служебный характер, выступая средством реализации основного главного для нее общественного отношения [39]. Процедуру относят к древнейшим социальным регуляторам, так как в

процедурах и процедурных нормах просматривается потребность всех разновидностей социальных норм в процессе их реализации.

Если обратиться к характеристике правовой процедуры, то считается, что она обладает признаками, которые приписывают в отношении процедуры. Особенность правовой процедуры состоит только в том, что она действует в правовой сфере. Более развернутую характеристик правовой процедуры сформулировали ученые – представители теории государства и права. Под правовой процедурой они понимают «особый нормативно установленный порядок осуществления юридической деятельности, обеспечивающий реализацию норм материального права и основанных на них материальных правоотношений...» Юридический процесс и правовую процедуру они рассматривают как соотносимые тесно связанные явления, но не относят их к идентичным явлениям. Понятие юридического процесса считается, по их мнению, которое мы разделяем, более широким, так как в одном случае оно может совпадать с определенной комплексной правовой процедурой в целом, а в другом - оно может выступать как судебный процесс [40]. Как подчеркивал С.С. Алексеев, процесс есть более высокая (иная) степень упорядоченности по сравнению с процедурой.

В административно-правовой литературе отсутствует единообразие в определении понятия юридической процедуры и ее содержания [41, 42]. Свой подход к определению юридической процедуры был высказан А.Б. Зеленцовым, который рассматривает юридическую процедуру в качестве правовой формы «определяющей способ, порядок реализации субъективного права, а также динамические границы его осуществления, выход за которые чреват злоупотреблением права и нарушением субъективного права, а вторжение в эти границы – нарушением самого субъективного права» [43]. Юридическую процедуру он анализирует через призму определенной динамики, последовательности определенных действий при реализации субъектом его субъективных прав, происходящих в виде таких форм (способов), к которым он относит использование и применение норм права.

Предложенное А.Б. Зеленцовым определение юридической процедуры, по нашему мнению, не отражает основной цели создания правовых процедур, к которым большинство ученых относят порядок в последовательно совершаемых действиях, направленный на получение определенного результата.

Административную процедуру рассматривают как вид юридической процедуры, которая анализируется учеными в нескольких аспектах: 1) она представляет собой определенный порядок; 2) определенный вид деятельности субъекта (органа государственной власти, органа местного самоуправления); 3) и представляет систему административно-процессуальных норм, которыми определяются последовательность, срочность, вид и характер ряда типичных, взаимосвязанных действий и решений административных органов применению отдельных административно-правовых норм.

Понятие и оценка административных процедур содержится в работах ведущих ученых - представителей науки административного права.

Так, сущность процедурного производства была рассмотрена Ю.М. Козловым [44]. В учебнике по административному праву он сформулировал понятие административной процедуры, под которой «следует понимать установленный административно-процессуальными нормами порядок (правила) совершения повседневных управленческих действий позитивного характера».

Так, административная процедура – это нормативно установленный порядок последовательно совершаемых действий субъектов права для реализации их прав и обязанностей, как считают Ю.А. Тихомиров и Э.В. Талапина [45]. Причем, авторами отмечается, что вышеназванные действия различных субъектов права, осуществляющих административную процедуру, должны быть направлены на достижение правового результата. Возвращаясь к определению административной процедуры, Ю.А. Тихомиров уточняет определение административной процедуры, характеризуя ее как

нормативно установленный порядок осуществления уполномоченными субъектами права последовательно совершаемых действий в целях осуществления их компетенции и оказания услуг [46].

В статье С.Д. Хазанова «Административные процедуры: определение и систематизация» определение административной процедуры также дается через порядок (нормативно установленный и последовательный) реализации административно-властных полномочий, направленный на разрешение юридического дела или выполнение управленческой функции [47].

Б.М. Лазарев под процедурой понимал «порядок совершения действий, необходимых для выполнения какого-либо дела, решения задачи, и в результате закрепления процедур правовыми нормами они становятся юридическим явлением и превращаются в процессуальный элемент правопорядка, являясь неотъемлемой частью развитого публичного управления» [6].

Понятие порядка в юридической литературе увязывается с понятием правопорядка, который, по мнению Ю.Е. Аврутина, следует воспринимать «непросто как некое состояние правовой упорядоченности общественных отношений, а как правовой режим установления и реализации этих отношений, основанных на праве и законности». Процедуры он рассматривает в качестве реальных административно-правовых инструментов, ориентированных «на формирование режимов законности и качества публичного управления, охрану и защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц и через это – на поиск социального согласия между публичной властью и населением» [48].

Следует подчеркнуть, что определения административной процедуры даются с учетом того факта, что она является структурным элементом административного процесса, одним из видов которого является административно-процедурный процесс, представляющий деятельность уполномоченных на то органов исполнительной власти и их должностных лиц по разрешению индивидуальных административных дел позитивного

характера, не носящего характера спора. Такое производство называют административно-процедурным или правоприменительным.

В рамках административно-процедурного производства его участниками являются: 1) лицо, которое заинтересовано в реализации своих субъективных прав и обязанностей (граждане, юридические лица, предприниматели); 2) орган исполнительной власти (должностное лицо), компетентные на принятие решения, которое позволяло бы реализовать эти права и обязанности.

В работах юристов обращается внимание на тот факт, что административная процедура представляет совокупность процессуальных отношений, обладающих определенной спецификой. Анализируя процесс реализации административной процедуры отмечается, что:

- целью рассмотрения дела является удовлетворение законных прав и интересов физических и юридических лиц, предпринимателей, обратившихся за разрешением какого-либо конкретного вопроса (получение лицензии, регистрации сделки с недвижимостью и др.);
- правовая оценка поведения вышеназванных участников административно-правового отношения, как правило, не дается;
- меры государственного принуждения по результатам разрешения дела не применяются;
- большинство индивидуальных дел, которые разрешаются в форме административно-процедурного производства, возникают по инициативе самих обратившихся лиц;
- властной стороной в административно-процессуальном отношении всегда выступает орган исполнительной власти или должностное лицо [49].

#### **1.4 Объективная необходимость в формировании законодательства об административных процедурах в Российской Федерации**

Проблемам правового регулирования административных процедур посвящены многочисленные научные публикации и монографические исследования, но до настоящего времени комплексного исследования и анализа правового регулирования административной процедуры на современном этапе развития государства и общества не проводилось [50-54].

В литературных источниках отмечаются недостатки и пробелы в развитии теории и практики правового регулирования административных процедур, обращается внимание на необходимость разработки концепции об административных процедурах, обосновываются направления дальнейшего развития административных процедур, как одного из институтов административного процесса, его места в науке административного права, а также и в системе российского административного права и административного процесса, его сущности и предмете. Однако, в учебниках по административному праву этому важному институту не уделяется должного внимания или же он остается совсем не освещенным.

Административная процедура, хотя и рассматривается в некоторых правовых исследованиях и применяется постоянно на практике во всех сферах именно позитивной деятельности органов государственной власти, однако, как это часто происходит, в действующем законодательстве России до настоящего времени так и не принят закон об административных процедурах, а в работах ученых, как уже отмечалось, не выработано единого определения административной процедуры и ее содержания.

В настоящее время определяющим в процессе развития человеческого общества является создание и укрепление новых форм государственно-правовых институтов, направленных на поддержание устойчивой социально-управленческой системы, функционирующей на принципах равенства и

справедливости. К таким институтам следует отнести и институт административных процедур, сложившийся в результате развития общества.

Необходимость административных процедур, их детальной разработки и закрепления в законодательном порядке диктуется целым рядом причин, среди которых, как нам представляется, на первом месте является задача их разработки в условиях строящегося в России правового государства, дальнейшего развития демократических начал в обществе, повышения эффективности и качества деятельности органов исполнительной власти, оптимизации их функционирования при проведении в стране административной и судебной реформ. Принятие Федерального закона об административных процедурах позволит решить проблему управляемости государственного аппарата, чиновников всех уровней и исполнения должностными лицами возложенных на них обязанностей.

Основная цель федерального закона об административных процедурах – формирование единых процессуальных принципов и правил построения взаимоотношений между государственными органами и гражданами на всех стадиях разрешения индивидуального административного дела бесспорного характера [49]. Правовая регламентация взаимоотношений между государством и личностью посредством административных процедур представляет собой и один из важнейших признаков правового государства. Нельзя не согласиться с мнением ученых, что проблема правового обеспечения имеет едва ли не доминирующее значение в теории и практике правового государства.

Попытка разработки федерального закона об административных процедурах в России предпринималась уже неоднократно. В Государственную Думу Российской Федерации было представлено несколько проектов федеральных законов по данной проблеме под разными не только названиями, но и с разным наполнением. Уже высказывалась озабоченность из-за неоправданного его торможения, ставился вопрос о выяснении подлинных причин затянувшейся истории с принятием закона об

административных процедурах, медлительности в процессе подготовки такого нового законодательного акта, в котором нуждаются как граждане, так и государство, и общество.

Анализ текстов представленных законопроектов свидетельствует о многообразии понятия даже самой сущности административных процедур. Административные процедуры рассматриваются в них либо как урегулированный порядок осуществления специальными субъектами определенных властных действий, либо как урегулированную нормами права административную деятельность органов исполнительной власти.

В тоже время следует признать, что в этих вариантах проектов законов об административных процедурах еще не нашли полного отражения те задачи и цели, которые должны быть поставлены в законе при установлении соответствующего порядка, последовательности действий, и которые должны определять правовой статус участников управленческих правоотношений. А это права и обязанности не только органов государственной власти, но и их функции, полномочия, ответственность в процессе реализации ими их субъективных прав; права и обязанности физических и юридических лиц, представителей бизнес сообщества. Отсутствует и единый подход к содержанию, признакам и пределам действия административных процедур, их места в системе административно-правовых отношений.

Принятие федерального закона об административных процедурах позволит обеспечить должный правопорядок, упорядочить общественные отношения, не прибегая к властному воздействию на поведение участников правоотношений. Как отмечают некоторые ученые, в России механизм принятия административных решений до сих пор овеян тайнами и не отработан на законодательном уровне.

В федеральном законе об административных процедурах должно получить дальнейшее развитие положение о взаимности прав и обязанностей граждан, органов публичной власти и государства в целом как субъектов

публичных прав, равенства их прав и обязанностей, которые обеспечат баланс суверенных прав государства со встречными правами физических и юридических лиц, и наоборот.

Как нам представляется, в этом законе должна получить правовое оформление позиция о таких правоотношениях между гражданами и органами публичной власти, должностными лицами органов исполнительной власти, когда зафиксированные в нем права граждан корреспондировали бы обязанностям органов публичной власти, и наоборот. Как подчеркивает Б.С. Эбзеев, «индивид является не только обязанной стороной, но и обладает правами, которые соответствуют обязанностям государства в лице его органов и должностных лиц» [55]. Исследуя конституционное законодательство, он приходит к выводу, что, как следует из статьи 2 Конституции РФ, обязанностью государства является соблюдение и защита всех прав и свобод человека и гражданина.

Рассматривая с помощью федерального закона об административных процедурах позитивный характер разрешения административных дел, по нашему мнению, следует исходить из понятия позитивных прав, которыми в Российской Федерации наделены граждане и юридические лица. К этим правам относится прежде всего значительная группа основных социально-экономических и культурных прав.

До настоящего времени отсутствует и научная разработанность всего комплекса тех вопросов, которые имеют отношение к исследованию теории административных процедур, использование уже накопленного опыта в разработке концепции административной процедуры в зарубежных странах.

В России административно-процедурные отношения неюрисдикционного характера регулируются с помощью отдельных нормативных актов, которые закрепляют тот или иной вид административной процедуры (их в Российской Федерации насчитывается большое количество, хотя подробный анализ проводится в основном в отношении процедур регистрации и лицензирования) и административно-

процедурного производства (например, Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности»), но единого федерального закона об административных процедурах, который можно было бы применить ко всем видам процедур, в России до настоящего времени так и не существует. В то же время, в Российской Федерации к настоящему времени уже принята масса административных регламентов на федеральном и региональном уровнях по исполнению государственных функций и предоставлению государственных услуг, а также Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и Типовой регламент организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденные распоряжением Правительства РФ.

Анализируя административно-процессуальные действия правоприменительного характера, осуществляемые, органами исполнительной власти (должностными лицами), следует отметить, что они связаны:

- с реализацией дозволений, выдачей разрешений (лицензий, допусков, прав на управление, квот и др.);
- с регистрацией (граждан РФ и иностранных граждан, прав на сделки с недвижимостью, транспортных средств);
- с подготовкой и принятием правовых актов управления;
- с приватизацией и обобществлением имущества;
- с применением мер поощрения к индивидуальным и коллективным субъектам, предоставлением им льгот и субсидий;
- с распределением ресурсов (квартир, земельных участков, продовольствия и др.);
- с аттестацией качества продукции и услуг;
- с осуществлением административного контроля, надзора (без применения санкций).

Такого рода деятельность подразделяется на два вида: 1) административно-правотворческую и 2) административно-правонадлительную. В этом случае речь идет об административных процедурах, регламентированных административно-процедурными правилами, в соответствии с которыми разрешаются разнообразные позитивные индивидуальные дела в сфере государственного управления [56].

Принятие федерального закона об административных процедурах вызвано необходимостью создания надлежащей модели российского административного правового регулирования и формирования прочной созидающей основы для эффективного государственного управления в стране. Как подчеркнул Ю.Н. Старилов, «административные процедуры – это основное направление в современном российском законодательстве, от степени реализации которого по-настоящему зависит эффективность и качество государственной деятельности – управленческой, административной, исполнительно-распорядительной» [57].

Необходимость принятия федерального закона об административных процедурах обусловлена целым рядом причин, среди которых Ю.Н. Старилов называет:

- «установление надлежащего порядка осуществления важнейших форм публичного управления;
- теоретический анализ понятия позитивной административной процедуры;
- сущности, признаков и места административных процедур в системе административного права;
- критический анализ существующего правового регулирования позитивных административных процедур с точки зрения их полноты, эффективности, соответствия современным общественным отношениям, которые эти процедуры призваны упорядочить;
- создание теоретической базы для новой нормативной основы административных процедур – Федерального закона;

– учет широкой распространенности административных процедур в практике государственного управления, а также участие в них множества физических и юридических лиц...» [57].

При исследовании вопроса о необходимости нормативного урегулирования административной процедуры, являющейся одним из элементов (а, как считают некоторые авторы, сопутствующим элементом) реализации норм административного права, обращалось внимание на цели правового регулирования административной процедуры, к которым относят прежде всего обеспечение публичных и частных интересов участников административно-правовых отношений.

Административная процедура необходима для реализации функций по осуществлению субъективного права и исполнению юридической обязанности органами государственного и муниципального самоуправления, их должностными лицами, являющихся участниками правовых отношений при выполнении ими административной процедуры. При реализации административной процедуры речь идет о правосубъектности всех участников административно-правовых отношений: 1) о деятельности компетентных субъектов публичного управления, применения ими предоставленных им субъективных прав и возложенных на них обязанностей; 2) о реализации подвластными субъектами принадлежащих им прав и обязанностей.

Административные процедуры должны способствовать совершенствованию организации управленческой деятельности, обеспечению бесперебойного функционирования государственных органов, оперативному принятию управленческих решений, соблюдению прав и свобод граждан и защите публичных интересов, недопущению использования государственными служащими должностных полномочий за рамками установленных пределов их деятельности.

Закон об административных процедурах необходим для обеспечения прав и свобод граждан и других субъектов права для создания необходимого

порядка управления, являясь средством ограничения административного усмотрения, предупреждения административного произвола и беззакония. Являясь процессуальной регламентацией административной деятельности, он формализует в некоторой степени процесс публичного управления, препятствует негативному произвольному, ничем не обусловленному усмотрению, ставит преграды произволу [58], выполняет охранительную, правозащитную функцию, защищая тем самым право от произвола, не допуская его злоупотребления, способствует обеспечению законности. Принятие закона об административных процедурах позволит установить общие процедурные правила принятия административно-правовых актов, совершения распорядительных действий по реализации контрольно-надзорных, регистрационных, координационных полномочий.

Закрепление административных процедур в таком нормативном акте, как Федеральный закон, позволит существенно улучшить работу органов исполнительной власти и должностных лиц, повысить ответственность государства перед своими гражданами, юридическими лицами и предпринимателями, а чиновников – за выполняемую работу, устранить административные барьеры, снизить издержки по качеству предлагаемых услуг, повысить уровень взаимопонимания гражданина и государства.

Именно всеми изложенными положениями и доводами определяется необходимость принятия столь важного законодательного акта – Федерального закона об административных процедурах и предлагается следующее определение понятия административной процедуры: административная процедура - это порядок деятельности административных органов (органов государственного управления) по рассмотрению и разрешению административных дел позитивного характера, определяющий основания, условия, принципы, стадии и последовательность действий, сроки, а также способы оформления этой деятельности.

## **2 Административные процедуры в системе способов обеспечения режима законности**

### **2.1 Административные процедуры как гарантии реализации административно-правового статуса граждан и организаций**

Права и свободы человека накладывают на государство обязанность юридически гарантировать конституционный статус человека. Как подчеркивает Б.С. Эбзеев [55], «индивид является не только обязанной стороной, но и обладает правами, которые соответствуют обязанностям государства в лице его органов и должностных лиц». Ссылаясь на ст. 2 Конституции Российской Федерации автор утверждает, что обязанностью государства является соблюдение и защита всех прав и свобод человека и гражданина.

Важным элементом конституционализации прав человека – естественных, неотчуждаемых и принадлежащих человеку от рождения, международно-признанных – является возложение на государство обязанности соблюдения этих прав, которые в результате их государственного признания обретают качество юридических прав граждан. Согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации личность во взаимоотношениях с государством рассматривается как равноправный субъект, который может защищать свои права всеми не запрещенными законом способами и спорить с государством в лице любых его органов [59].

В настоящее время на практике возникает также множество проблем в связи с необходимостью юридической защиты не только граждан, но и организаций. Необходимость утверждения административных процедур на законодательном уровне, четкого закрепления в них механизмов урегулирования споров с участием организаций, их юридической защиты, неоднократно ставилась при обсуждениях на международных экономических и юридических форумах.

Значимость административных процедур в выстраивании взаимоотношений между гражданином, организацией и государством заключается в том, что административные процедуры представляет собой систему, которая характеризуется следующими признаками:

- она ориентирована на достижение конкретного социального результата;
- состоит из последовательно сменяющих друг друга актов поведения и как деятельность структурирована целесообразными общественными отношениями;
- обладает моделью своего развития, предварительно установленной на нормативном уровне;
- она иерархически построена;
- постоянно находится в динамике, развитии;
- административная процедура имеет служебный характер, так как она выступает средством реализации основного, главного для нее общественного развития [60].

Ученые констатируют, что административные процедуры рассматриваются в теории административного права в следующих аспектах:

- как формы осуществления исполнительной власти;
- правовые акты управления (или административно-правовые акты);
- административный процесс;
- урегулирование правовых споров;
- административная юстиция;
- защита прав и свобод человека и гражданина.

По справедливому высказыванию Ю.Е. Аврутина, совокупность позитивных и негативных административных процедур и обеспечивает оптимизацию организационного построения органов власти, совершенствование внутриаппаратной деятельности, укрепление взаимодействия и координации в процессе осуществления государственных

функций в интересах удовлетворения публичных интересов, сокращения административных барьеров между органами власти и гражданами при реализации ими прав и свобод, исполнения обязанностей [61].

О принципе приоритета прав и свобод человека и гражданина говорит и Ю.Н. Старилов, справедливо полагая, что его сущность состоит в организации такой деятельности государственного аппарата, которая гарантировала бы права и законные интересы каждого гражданина в социальной, экономической и всех других сферах жизни [62].

Сегодня, в условиях продолжающейся административной реформы, становится все более очевидным то, что нормативная регламентация сложившихся устойчивых процессуально-правовых форм и системных процедур в сфере государственного управления выступает важной гарантией реальности прав и свобод личности, а также базовым условием эффективности функционирования материальных норм административного права.

## **2.2 Административные процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора)**

Для решения проблем, касающихся функционирования государства, общества и граждан в условиях проводимых в России реформ, достаточно часто используется такое понятие, как «административная процедура», воспринимаемая чаще всего в юридической литературе как официальный определенный порядок деятельности субъекта. Этот порядок действий, являясь одним из институтов административного процесса, необходим при реализации деятельности по применению норм административного права органами публичного управления, и, в том числе субъектами, осуществляющими контрольно-надзорную деятельность.

В России в настоящее время административные процедуры устанавливаются разными способами, однако в большинстве случаев с помощью административных регламентов. Как отмечают некоторые авторы,

специфика административных регламентов независимо от вида и особенностей многочисленных административных процедур состоит в закреплении единых стандартов их реализации.

Постановлением Правительства РФ в 2005 г. были утверждены Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти. Правила разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственного контроля и надзора в настоящее время регулируются постановлением Правительства Российской Федерации №373 от 16 мая 2011 г.

Именно административные процедуры, как нам представляется, должны способствовать установлению определенного порядка действий, который так необходим для осуществления государством своих функций, в том числе и функций по контролю и надзору, для реализации задач в сфере государственного управления, решения проблемы эффективности существующей в России системы публичного управления.

Дискуссия о понятиях «контроль» и «надзор», их задачах, целях, содержании и разграничениях этих понятий является затянувшейся не только на многие десятилетия, но и на века. В России о контроле и надзоре проводятся научные конференции, защищаются кандидатские и докторские диссертации, публикуются статьи, учебные пособия, практикумы и монографии. Однако, ни в юридической литературе, ни в действующем законодательстве России не выработано легального определения контроля и надзора.

Однако, контроль рассматривается не только как функция управления, но и как определенного вида работа, состоящая из деятельности соответствующих субъектов. В настоящее время разрабатывается модель построения стройной системы государственной контрольной деятельности, научно-теоретической систематизации различных ее направлений. Содержание государственной контрольной деятельности включает такие

элементы, как понятие, сущность, признаки, формы, методы, функции, цели, задачи, принципы, субъекты, объекты, а также виды государственного контроля. Механизм контрольной государственной деятельности представляет собой систему организационно-правовых форм и направлений ее использования. В юридической литературе высказываются различные подходы в отношении организационно-правовых форм государственной контрольной деятельности, которыми считают: президентский контроль, парламентский контроль, контроль органов исполнительной власти, судебный контроль, финансовый контроль, а также административный надзор, прокурорский надзор. Среди организационно-правовых форм контрольной деятельности называют также такие формы контрольной деятельности, которые осуществляются Счетной палатой РФ, Центральным банком РФ и институтом омбудсменов. Так, например, в соответствии с Конституцией РФ (ч.5. ст. 101) Счетная палата Российской Федерации наделена полномочиями по осуществлению контроля за исполнением федерального бюджета и порядок ее контрольной деятельности определяется федеральным законом [63].

В научной литературе и по настоящее время определение сущности таких понятий как «контроль» и «надзор» остаются дискуссионными и воспринимаемыми неоднозначно: 1) контроль и надзор являются синонимами и рассматриваются как понятия идентичные; 2) контроль и надзор являются самостоятельными функциями и их характеризует в качестве самостоятельных видов деятельности, а не как контрольно-надзорную деятельность, которая именно в такой формулировке была представлена в Указе Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [64]; 3) надзор является разновидностью контроля, то есть одним из его видов, осуществляемый только для проверки законности проводимых мероприятий (действий, решений).

Таким образом можно прийти к выводу, что концепция контроля, его соотношения с надзором была и остается предметом исследования многих

ученых и особенно представителей науки административного права. Позиция авторов данной работы о соотношении контроля и надзора (или же что точнее об их разграничении) заключается в следующих положениях:

– контроль и надзор рассматриваются как самостоятельные правовые категории, самостоятельные функции государственного управления и надзор не воспринимается нами в качестве суженного контроля; в данном вопросе мы не разделяем точку зрения Д.Н. Бахраха, который считал надзор ограниченным, суженным контролем, рассматривая его как надведомственный, специализированный систематический контроль государственной администрации за соблюдением гражданами и организациями правовых и технико-правовых норм [65].

– контроль и надзор разграничиваются по субъектам, их реализующим; круг органов, осуществляющих контрольную и надзорную деятельность различен. Как уже отмечалось, если контроль реализуется достаточно широким кругом как органов государственной власти всех ветвей, так и общественными органами и гражданами, то надзор осуществляется только специально создаваемыми государством органами для выполнения одной из конкретных задач, правовое регулирование деятельности этих специализированных органов, призванных осуществлять надзорные функции, как правило, осуществляется федеральными законами;

– различаются контроль и надзор по содержанию и объему деятельности органов при осуществлении контроля и надзора; так, контроль осуществляется за законностью и целесообразностью принимаемых решений и действий, что отражает управленческий, организационный аспект контрольной деятельности, оценку ее с правовых, научных социально-политических, организационно-технических позиций, в то же время как надзор проводится для проверки только законности действий конкретного объекта надзора и, следовательно имеет исключительно юридический аспект;

– контроль и надзор, по нашему мнению, можно разграничивать и по объектам проверяемых: надзор распространяется на физических и юридических лиц, независимо от их ведомственной подчиненности и формы собственности, а контроль касается конкретных органов и должностных лиц предприятий, учреждений организаций, общественных объединений. В связи с этим можно констатировать, что контрольная деятельность осуществляется в порядке подчиненности объектов, а надзорная носит надведомственный характер и объекты в отношении которых она осуществляется организационно не подчинены органам контроля;

– при реализации контрольной и надзорной деятельности решаются вопросы ответственности в отношении проверяемых; при осуществлении контроля речь идет в основном о применении в отношении контролируемых дисциплинарной ответственности, а при надзоре — административной; в настоящее время актуальной представляется также проблема ответственности органов, осуществляющих контрольную и надзорную деятельность.

С учетом данного аспекта при создании эффективной системы государственного контроля и надзора в Российской Федерации большие задачи ставятся перед наукой административного права по выработке новых подходов к организации государственного контроля и надзора и процедурах его проведения. Предлагается сформулировать следующее определение государственного контроля:

Государственный контроль – функция государственного управления, присущая всем ветвям государственной власти, осуществляемая большей частью органами исполнительной власти в отношении юридических и физических лиц, которая направлена на повышение эффективности управления внутренними делами государства, обеспечение законности, дисциплины, на защиту интересов государства, общества, граждан.

Эти же задачи стоят и перед органами законодательной власти, которые приступили к разработке федерального закона о государственном контроле

(надзоре) и муниципальном контроле. В настоящее время ставится задача оптимизации контрольно-надзорных функций, четкая и эффективная реализация которых влияет на развитие всей системы деятельности государства и, в том числе, на развитие системы исполнительной власти.

Контроль и надзор в юридической литературе рассматриваются и как метод управленческих действий, определяются особенности их осуществления, их значение в административно-публичной сфере, к которым мы относим не только надзор, но и контроль. Метод управленческих действий можно определить как определенные способы или приемы, используемые органами публичного управления (их должностными лицами) в установленных законами пределах при осуществлении функций управления при реализации управленческих действий и определенного управляющего воздействия, которое создает возможность обеспечения должного порядка в системе управления, законность функционирования органов государственной власти.

Контрольные процедуры, являясь разновидностью административных процедур, в определенной мере отражают стадии контрольной деятельности, а при помощи административных регламентов, которые создали возможности их правового закрепления, они способствуют обеспечению законности в процессе реализации контрольной деятельности.

### **2.3 Процедуры инициирования административной ответственности должностных лиц, экспертов и экспертных учреждений: законодательство и практика**

Современная теория права, определяя понятие юридической ответственности, классифицирует ее на соответствующие виды: уголовную, материальную, административную, дисциплинарную, однако следует отметить, что юридическая ответственность является комплексным правовым институтом, который признается совокупностью юридических

последствий, который возлагаются на субъект права за совершение противоправных деяний.

В свою очередь, вопросы юридической ответственности являются предметом регулирования конкретных правовых отраслей. Так, в системе административного права особое место отведено институту административной ответственности, составной частью которого является административная ответственность должностных лиц и экспертов. Лица осуществляющие экспертные исследования и выдающие экспертные заключения всегда являются должностными лицами и поэтому в работе мы обратим особое внимание на административную ответственность присущую данной категории должностных лиц.

В силу того, что административная ответственность должностных лиц, является разновидностью общей административной ответственности, для первой характерны особенности второй. Кроме этого они имеют единые основания и последствия наступления [66].

Необходимо отметить, что административная ответственность должностных лиц обладает свойственными только ей особенностями и признаками, имеет специфическое содержание элементов состава должностного административного правонарушения. Это связано с тем, что административное правонарушение как основание административной ответственности в данном случае обладает специальным субъектом. К такому субъекту относится должностное лицо, наделенное специальным юридическим статусом.

Рассмотрим характерные признаки и актуальные проблемы института административной ответственности должностных лиц и экспертов, что впоследствии позволит выделить определение, которое присуще только данному виду ответственности.

Во-первых, рассматриваемый вид ответственности - сложное и многоаспектное явление. Сущность этого явления усматривается в

социальном характере его происхождения, что может быть раскрыто посредством анализа взаимоотношений человека и социума.

Так, административная ответственность должностных лиц в общесоциальном понимании - это связь между двумя субъектами, где первый участник - должностное лицо (ответственный) - обязывается в силу имеющегося юридического положения строить свое поведение в процессе осуществления профессиональной служебной деятельности в соответствии с ожидаемой моделью, содержащейся в нормах права, охраняемых административными санкциями, а другой субъект – административно-юрисдикционный орган – осуществляет государственный контроль, дает оценку поведению и его последствиям первого субъекта, и в случае их негативной оценки и установления виновности вправе применить соответствующее административное взыскание, которое предусмотрено нормами действующего административного законодательства.

Что касается административной ответственности экспертов, то данный вид ответственности предусмотрен статьей 19.26. КоАП РФ «Заведомо ложное заключение эксперта», которая гласит: «Дача заведомо ложного заключения экспертом при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля -влечет наложение административного штрафа в размере от одной тысячи до трех тысяч рублей. .

Дача заведомо ложного заключения экспертом по аккредитации, техническим экспертом при подготовке экспертного заключения, акта выездной экспертизы, акта экспертизы -влечет наложение административного штрафа в размере от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей».

В качестве специального субъекта данного административного правонарушения выступают должностные лица обладающие специальными познаниями и необходимыми разрешениями на осуществление экспертной деятельности.

Учитывая, что КоАП РФ не содержит конкретизированного нормативного определения административной ответственности должностного лица, мы считаем ст. 2.4 КоАП РФ должна быть изложена в следующей редакции: «административная ответственность должностного лица наступает за совершение им противоправного, виновного действия (бездействия), допущенного в рамках его должностных или служебных обязанностей». Однако рассматривая вопросы административной ответственности должностных лиц, мы должны определить само понятие и правовое положение должностных лиц. Теоретическое определение должностного лица в юридической науке является спорным вопросом и имеет длительную практику своего формирования. Долгую историю. В науке административного права результатом длительных споров стали общепризнанные понятие и признаки должного лица как субъекта административной ответственности.

В КоАП РФ законодательно закреплены правовые основы, т.е. те исходные позиции, которыми призваны руководствоваться соответствующие органы и должностные лица при рассмотрении конкретных дел. Выражаются они в следующем - прежде всего, в этом смысле акцент сделан на «задачах производства, каковыми являются: своевременное, всестороннее, полное и объективное выяснение обстоятельств каждого дела. Своевременное выяснение обстоятельств каждого дела означает соблюдение сроков рассмотрения дел об административных правонарушениях», установленных ст. 29.6 КоАП РФ.

Сроки рассмотрения дел призваны «способствовать вынесению постановления по делу в кратчайшее время, максимально приближенное к моменту совершения противоправного деяния. Требование объективности при выяснении обстоятельств дела направлено на недопущение одностороннего подхода к оценке факта правонарушения. Осуществление этих требований является обязанностью судей, органов и должностных лиц на всех стадиях производства по делу об административном

правонарушении. Только руководствуясь данными принципами можно в полной мере установить наличие или отсутствие тех обстоятельств (юридических фактов), которые являются основанием для принятия решения по существу. Поэтому обстоятельства, установленные при рассмотрении дела, указываются в постановлении по делу об административном правонарушении» [67].

Таким образом, учитывая изложенное и основываясь на анализе действующего административного законодательства и юридической литературы, мы подтверждаем обозначенный вывод об отсутствии легально закрепленных принципов привлечения к административной ответственности именно по отношению к должностным лицам. Однако нами раскрыты общие принципы административно-процессуальной деятельности, которые характерны для привлечения должностных лиц к административной ответственности и, соответственно, применяются при производстве по делам об административных правонарушениях.

#### **2.4 Административные процедуры как гарантии реализации прав и законных интересов граждан и организаций при перемещении товаров через таможенную границу**

Административно-процедурное обеспечение перемещения товаров через таможенную границу Евразийского экономического союза выступает основой механизма реализации и защиты конституционных прав и свобод граждан и организаций в таможенной сфере. Системная и полная регламентация административных процедур в области таможенного дела выступает залогом обеспечения интересов частного и публичного характера. Определим понятие данной разновидности административных процедур, выделим их виды, установим соотношение между ними, определим их роль в реализации прав и законных интересов лиц, прямо или косвенно участвующих в таможенных правоотношениях.

Административная деятельность таможенных органов как органов исполнительной власти имеет несколько направлений. К ним относятся: контрольно-надзорное направление, которое осуществляется посредством административных процедур реализации таможенного и иных видов государственного контроля (надзора) в определенной форме таможенного контроля, установленной законодателем; деятельность по предоставлению государственных услуг в области таможенного дела, которая также выражается в административных процедурах оказания данных услуг заинтересованным лицам – участникам таможенных правоотношений; регулятивное направление, которое выражается в регулировании порядка перемещения товаров через таможенную границу в рамках таможенных процедур; правоохрательное направление, осуществляемое посредством административных процедур по выявлению административных правонарушений и преступлений в области таможенного дела, проведению административного расследования, рассмотрению административных дел и иных процедур в рамках реализации административной юрисдикции таможенных органов [68]. Это далеко не полный перечень направлений административной деятельности таможенных органов. Одним из них является разрешительное направление, которое осуществляется посредством административных процедур разрешительного характера, или административных разрешительных процедур. В отличие от правоохрательного (юрисдикционного) направления данное направление, на наш взгляд, является мало исследованным в административном праве. То же можно сказать и об административных процедурах таможенного контроля. Именно они, на наш взгляд составляют остов, стержень всей административной деятельности таможенных органов. Законодательно закрепленные и детально регламентированные административные процедуры таможенного контроля позволяют обеспечить права и свободы не только подконтрольных лиц, но и всех иных участников таможенных правоотношений.

Следует согласиться с мнением ученых о том, что система и структура процедурных институтов таможенного права, концепция и принципы процедурного регулирования в таможенной сфере остаются дискуссионными вопросами [69]. Признавая «процедурный характер» таможенного регулирования, специалисты тем не менее не пришли к единой концепции понятия, классификации, способов регламентации административных процедур в деятельности таможенных органов, а также оценки их эффективности.

Административные процедуры таможенного контроля являются одной из разновидностей административных процедур, обладают всеми их признаками.

Так, административные процедуры таможенного контроля представляют собой порядок совершения отдельных административно-правовых действий как таможенными органами, так и подконтрольными лицами. Административные процедуры таможенного контроля определены административно-процессуальными нормами (нормами-процедурами) и установлены в нормативно-правовых актах различного уровня и вида.

Административные процедуры таможенного контроля регламентированы на трех уровнях: международном, региональном (уровень ЕАЭС) и национальном. Национальный уровень регулирования представлен главным образом Федеральным законом «О таможенном регулировании» и ведомственными нормативными правовыми актами ФТС России.

Административная процедура в области таможенного дела представляет собой последовательный порядок таможенных операций (действий), совершаемых таможенными органами, подконтрольными лицами и иными субъектами таможенных правоотношений, регламентированных посредством административно-процессуальных норм процедурного характера, закрепленных на международном, региональном (ЕАЭС), национальном и ведомственном уровнях, целью которого является

реализация таможенными органами своих функций с учетом прав и законных интересов граждан и организаций.

Таким образом, рассмотрение таможенного контроля как административно-процедурного института предполагает разграничение контрольно-надзорных и юрисдикционных процедур в деятельности таможенных органов. При этом нельзя не признать системной взаимосвязи между контрольно-надзорными и юрисдикционными полномочиями таможенных органов как неразрывными составляющими властной компетенции таможенных органов как органов исполнительной власти.

Ведущие ученые в области административного права справедливо признают, что в результате проведения административной реформы не удалось решить одну из ее главных задач: переориентировать деятельность органов управления на результат, на обеспечение законности открытости публичного управления, на защиту прав, свобод и законных интересов граждан, организаций и юридических лиц, формирование действенной системы контроля и надзора за частно-предпринимательской деятельностью и деятельностью публичных служб [70]. Решение этой задачи еще предстоит как в рамках законотворческого процесса, так и в теоретико-доктринальном аспекте. Применительно к таможенному регулированию как части правового регулирования общественных отношений в области перемещения товаров через таможенную границу обеспечение и защита прав и законных интересов всех лиц, прямо и опосредованно участвующих, задействованных в подобных отношениях, выступает стержнем и одновременно вектором подобного регулирования в отношении деятельности таможенных органов, реализуемой в административно-процедурной форме.

### **3 Формирование и перспективы развития законодательства об административных процедурах**

#### **3.1 Социальные функции законодательства об административных процедурах**

Законодательство об административных процедурах является сравнительно новой частью системы российского законодательства, которая быстро развивается. Оно требует особого внимания и научного осмысления со стороны как самих служащих органов государственного управления, так и ученых-административистов. Одной из важных проблем в этой области является исследование социальных функций законодательства об административных процедурах.

Российское законодательство, регламентирующее административные процедуры осуществления организационных функций в процессе государственного управления позволяет решать такие социальные задачи, как обеспечение активности граждан в экономической сфере, свободу выбора в принятии решений юридическими лицами и гражданами, а также предотвращении или снятии конфликтов в обществе. Эти социальные функции в конечном счете дают возможность органа государственного управления быстрее и эффективнее решать стоящие перед ними задачи.

Все социальные функции законодательства об административных процедурах взаимосвязаны. Они обеспечивают гармонию государственной исполнительной власти и общества. Они способствуют формированию нормального правосознания как у должностных лиц органов управления, так и у граждан.

Огромное число функций государства и законодательных актов связано в деятельность органов государственного управления. Поэтому реализация социальных функций законодательства об административных процедурах не только улучшает работу аппарата государственного управления, но и способствует осуществлению главной цели правового

государства – осуществлению солидарных интересов граждан Российской Федерации.

### **3.2 Правовое регулирование административных процедур в зарубежных странах**

Большинство современных государств имеет значительный опыт в регламентации деятельности административного аппарата. При этом процессы административно-процедурного обеспечения государственной власти проходили в различных странах с учетом специфики национальных систем права.

В большинстве законов об административных процедурах главным основанием для начала административной процедуры является подача заинтересованным лицом (его представителем) заявления в государственный орган, наделенный полномочиями по разрешению соответствующего административного дела.

В большинстве законов об административных процедурах содержится понятие административного акта, а также общие требования, предъявляемые к форме и содержанию административного акта. Более того, в ряде законов рассматриваемой категории приведена их классификация.

Процессы административно-процедурной регламентации взаимодействия государственных органов и заинтересованных лиц в государствах постсоветского пространства продолжаются. Уже принятые законы не лишены изъянов и пробелов, ведется работа над проектами новых нормативных актов в этом направлении. Специалисты высказывают обоснованную критику действующего законодательства об административных процедурах, обращая внимание на отсутствие в них фундаментальных процедурных гарантий (Беларусь) или регламентацию ими исключительно внутриаппаратных отношений (Казахстан) и называя отдельные из них «правильными», но не действующими на практике (Киргизия). Ученые также признают административно-процедурное

законодательство в ряде стран Центральной Азии настолько революционным, что его применение еще не обеспечено (Таджикистан, Киргизия).

По мнению ведущих ученых-административистов, сегодня новое административное право России приобретает основные черты, присущие административному праву в других странах континентальной Европы, что позволяет отнести его к общему семейству административного права европейских стран.

Подобное отнесение, по нашему мнению, основано на создании собственной административно-процедурной законодательной базы на основе учета позитивного мирового опыта правовой регламентации административных процедур, а также правоприменительной практики их реализации.

### **3.3 Основные пути формирования и развития законодательства об административных процедурах**

Анализ понятия и системы административных процедур являются вопросами, требующими их научного исследования. Изучение административных процедур весьма актуально в настоящее время в связи с тем, что проводимая административная реформа в России предусматривает внедрение механизмов совершенствования управленческого процесса. Базовой структурной единицей управленческого процесса в данном случае выступает административная процедура.

Основные признаки административных процедур заключаются в следующем. Во-первых, административная процедура связана с осуществлением управленческой деятельности компетентными органами государственной власти. Во-вторых, административная процедура предусмотрена нормами права. При этом содержание конкретной административной процедуры может быть заключено в нескольких нормах права, и обязательно эти нормы права должны быть в одном нормативном

правовом акте. В-третьих, для реализации административной процедуры ее участники должны обладать определенными правами и обязанностями, то есть определенным правовым статусом. В-четвертых, реализация административной процедуры сопровождается принятием нормативных или индивидуальных правовых актов.

Надлежащее правовое регулирование административных процедур предоставит возможность гражданам и юридическим лицам реализовывать права на получение качественных и современных государственных и муниципальных услуг, органам государственной власти и органам местного самоуправления - повышать эффективность государственного и муниципального управления, создаст условия для повышения ответственности государственных служащих и противодействия коррупции.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному собранию РФ от 3 апреля 2001 года // URL: <http://www.artlibrary2007.narod.ru>. (дата обращения: 10.04.2017)
- 2 Административные процедуры. – М.: Норма, 2017. – С. 13
- 3 К. Маркс и Ф. Энгельс. – Соч. т. 25, ч. II. – М.: Госполитиздат, 1962. – С. 356–357
- 4 Манохин В.М. Правовое государство и проблема управления по усмотрению // Советское государство. – 1999. – № 1. – С. 28
- 5 Чабан Е.А. Теория административного усмотрения. – М., 2014. – С. 31–35
- 6 Управленческие процедуры / отв. ред. Б.М. Лазарев. – М.: Наука, 1988. – С. 11
- 7 Матвиенко Г.В. Административные процедуры в таможенном праве. – М., 2008. – 189 с.
- 8 Филатова А.В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора). – Саратов, 2009. – 147 с.
- 9 Административные процедуры / Отв. ред. Л.Л. Попов, С.М. Зубарев. – М.: Норма, ИНФРА-М, 2017. – 239 с.
- 10 Шеллер М. Избранные произведения. – М., 1994. – 327 с.
- 11 Философия права. – М., 2007. – 258 с.
- 12 Теория правовой системы общества. – Т. 2. – Ярославль, 2006. – 49 с.
- 13 Ильин И. А. Собр. соч. в 9 т. – Т. 4. – М., 1994. – 463 с.
- 14 Административное право: учебник под ред. Л. Л. Попова. – М., 2005. – 451 с.
- 15 Управленческие процедуры. Раздел первый (автор раздела - Лазарев Б.М.). - 234 с.

- 16 Галлиган Д., Полянский В.В., Старилов Ю.Н. Административное право. История развития и основные современные концепции. – М., 2002. – 276 с.
- 17 Старилов Ю.Н. Административные процедуры в системе административного права: содержание, юридическое значение, формирование законодательства // Административная реформа в Республике Узбекистан: опыт и проблемы правового регулирования. – Ташкент. – 2008. – С. 58
- 18 Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. Полный курс. – М., 2005. – С. 611
- 19 Жеребцов А.Н. Административные процедуры: теоретические вопросы // Философия социальных коммуникаций. – 2016. – № 1–2 (34–35). – С. 9
- 20 Бюллетень Минюста России. – 2001. – № 2
- 21 Решетов Ю.С. Реализация норм советского права. Системный анализ. – Казань, 1989
- 22 Вопленко Н.Н. Реализация права. – Волгоград, 2001
- 23 Дюрягин И.Я. Применение норм советского права и социальное (государственное) управление: автореф. дис. д-ра юрид. наук. – Свердловск, 1975. – С. 14
- 24 Рузавин Г.И. Методология научного познания. – М., 2005. – С. 44–45
- 25 Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. Том третий. - С. 427
- 26 Ожегов С.И. Словарь русского языка. - М. - Русский язык, 1986. - С. 544
- 27 Малько А.В. Теория государства и права. - М.: Юристъ, 2001. - С. 202;
- 28 Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. - М.: Норма, 2002. - С. 431.

- 29 Леушин В.И. Юридическая практика в системе общественных отношений. – Красноярск, 1987
- 30 ВСНД и ВС РСФСР. -1991.- № 23.- Ст. 651
- 31 ВСНД и ВС РСФСР. -1991.- № 23.- Ст. 652
- 32 СЗ РФ.- 1995.- № 18.- Ст. 1589
- 33 СЗ РФ.- 1997.- № 1. Ст. 1
- 34 СЗ РФ. -2002.- № 30. Ст. 3012
- 35 Панова И.В. Административно-процессуальное право России. - С. 143-179
- 36 Хазанов С.Д. Кодекс административного судопроизводства: концепция и юридический инструментарий // Теория и практика административного права и процесса: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. – Краснодар.- 2006. - С. 275-289
- 37 Административное право: Учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 4-е изд., пересмотр. и доп. - М. : НОРМА, 2009. – 743 с.
- 38 Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка.- 4-е изд., доп.- М., 1999.- С. 627
- 39 Протасов В.Н. Модель надлежащей правовой процедуры: теоретические основы и главные параметры // Советское государство и право.- 1990.-№ 7. - С.15
- 40 Байтин М.И., Яковенко О.В. Теоретические вопросы правовой процедуры // Журнал российского права.- 2000.- № 8.- С. 97
- 41 Стариков Ю.Н. Административная юстиция: проблемы теории. – Воронеж, 1998.- С.65
- 42 Лупарев Е.Б. Общая теория административно-правового спора. - Воронеж, 2003. -С. 196
- 43 Зеленцов А.Б. Субъективное публичное право. – М.: Российский университет дружбы народов, 2012. - С. 26-27
- 44 Козлов Ю.М. Административное право. Учебник. –М.: Юристъ, 2007. -С. 451

45 Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Административные процедуры и право // Журнал российского права. - 2001. -№ 4. -С.4

46 Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс.- 2-е изд., перераб. и доп. –М., 2007. - С.611

47 Хазанов С.Д. Административные процедуры: определение и систематизация // Российский юридический журнал. -2003. -№ 1. - С.59

48 Аврутин Ю.Е. Административно-правовой режим обеспечения общественного порядка: полицейский взгляд на проблему и ее решения // Сборник статей «Современные проблемы административного и полицейского права». – Омск. -2013. - С.5

49 Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л Попова, М.С. Студеникиной. - М.: Норма, 2008. - С. 735

50 Багандов А.Б. Административно-правовое регулирование лицензионных отношений в Российской Федерации: теоретико-правовые основы, современное состояние, перспективы: Автореферат докторской диссертации. Ростов на Дону, 2007

51 Повный Д.А., Камалова Г.Т. Административные процедуры противодействия коррупции в системе образования России: монография. - Челябинск, 2011

52 Рубанова Н.А. Административная процедура лицензирования образовательной деятельности в сфере высшего профессионального образования Российской Федерации: дисс... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2013

53 Посулихина Н.С. Административно-правовые процедуры лицензирования медицинской деятельности: дисс... канд. юрид. наук. – М., 2008

54 Женетель С.З. Административный процесс и административные процедуры в условиях административной реформы. – М., 2009

55 Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. – М.: Норма, 2011. - С.7-8

56 Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: Учебник для магистров / Под ред. Доктора юридических наук, профессора С.А. Старостина. –М.: Проспект, 2017. -С. 296

57 Старилов Ю.Н. Управленческая и «судебная» концепция административного процесса: развитие, современное значение и взаимодействие // Вестник Воронежского государственного университета. Серия Право. 20065. №1 (1). С.131

58 Старилов Ю.Н. Административное право – на уровень правового государства. – Воронеж, 2003

59 СЗ РФ. -1995. -№ 19. -Ст. 1764; -1998. -№ 28. -Ст. 3393

60 Машаров Е. К вопросу об административной процедуре как механизме взаимодействия бизнеса и власти // Безопасность бизнеса. - 2006. -№ 3

61 Аврутин Ю.Е. О парадигме государственного управления в контексте модернизации российского административного права // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сб. ст. по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), посвященной 70-летию доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ, заслуженного юриста РФ Аврутина Ю.Е., 24 марта 2017 г.: в 3-х ч. / Под ред. д.ю.н. Ю.Е. Аврутина, д.ю.н. А.И. Каплунова. СПб.: Изд.-во СПб ун-та МВД России, 2017. Ч.1. - С. 37

62 Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2002. – С. 8

63 СЗ РФ. - 1995. - №3. - Ст.167

64 Алексеев Д.Б. Актуальные проблемы контрольной деятельности органов государственной власти в современной России: автореферат дисс. канд. юр.наук. - М., 2015. - С.9

65 Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник. –М., 2000. - С.182-183

66 Попов Л.Л., Козлов Ю.М., Д.М. Овсянко. Административное право. - М.: Юристъ, 2011. - С. 248

67 Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: Полный курс. М.: Кнорус, 2008. С. 164.

68 Гречкина О.В. Административная юрисдикция таможенных органов Российской Федерации : теоретико-прикладное исследование: автореферат дисс. ... д-ра юрид. наук. – М., 2011. - 38 с.

69 Новиков А.Б. Административный процесс в механизме таможенного регулирования Российской Федерации и Таможенного союза евразийского экономического сообщества: дис. ... докт. юрид. наук. - Санкт-Петербург, 2011. – С. 16

70 Аврутин Ю.Е. Избранные труды. Размышления о государстве и государственной власти, законности и правопорядке, публичном управлении и административном праве / Вступит. статья д.ю.н., проф., засл. деятеля науки РФ Ю.Н. Старилова. СПб.: Издательство «Юридический центр», 2017. – С. 501-502.