

**Самсонов Валерий Николаевич**

профессор кафедры административного права и процесса  
Юридический институт НИУ «БелГУ»  
доктор юридических наук, профессор  
(Россия)

## **ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПОНЯТИЯ «АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС» В НАУКЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА**

Известно, что в нашей административно-правовой науке длительное время шла плодотворная и интересная дискуссия о понятии и признаках административного процесса, в результате которой в этой науке сложились три основных подхода к пониманию этого процесса, о которых хорошо известно научной общественности.

Сейчас мы наблюдаем процесс разработки рядом ученых административного права еще одного (четвертого) подхода к исследованию административного процесса, который назван «комплексным», «интеграционным»<sup>1</sup>. Его суть заключается в стремлении ученых-административистов включить в структуру административного процесса все виды юридической деятельности, урегулированной нормами административного права и исследовать их с единых методологических позиций. Так, Ю.Н. Стариков к административному процессу относит: управленческий процесс; административно-юрисдикционный процесс; административное судопроизводство<sup>2</sup> и ведет поиск их общих признаков и свойств<sup>3</sup>. И.Н. Панова пишет, что административный процесс, как вид юридического процесса, представляет собой нормативно-установленную специфическую форму упорядочения управленческой (исполнительно-распорядительной) деятельности и правовых актов исполнительной власти, которая включает в себя административную юрисдикцию (судопроизводство) и правовые процедуры процессуальной (юрисдикционной) деятельности внесудебного характера по реализации санкций и защите охраняемого

---

<sup>1</sup> Шатов С.А. Административная юрисдикция на примере деятельности органов государственного пожарного надзора. СПб: Изд-во Р. Асланова «Юрид. Центр», 2008. С. 25.

<sup>2</sup> Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право. М.: Норма, Информ-М, 2010. С. 665-666.

<sup>3</sup> Там же. С. 656-660.

правоотношения с применением мер государственного принуждения, материальные (нормотворческие, распорядительные)<sup>4</sup>.

Данный (комплексный) подход к характеристике административного процесса, вне всякого сомнения, заслуживает поддержки и дальнейшего развития, поскольку создает необходимые теоретические предпосылки для разрешения многих спорных вопросов административно-процессуальной теории, исходя из единых критериев теоретических основ познания всех разновидностей административного процесса.

Среди этих вопросов первостепенное значение имеет проблема формулирования интеграционного определения административного процесса, так как в административно-правовой науке ее разрешение находится в начале пути. Дело в том, что в ней до сих пор отсутствует комплексное определение административного процесса, охватывающее признаки и свойства всех его основных процессуальных компонентов. Обычно в понятиях административного процесса, говорится о том или ином виде административно-процессуальной деятельности. И это в целом правильно, однако явно недостаточно для формулирования комплексного определения «административный процесс» поскольку, оно должно описывать все его основные процессуальные компоненты, к которым, как будет показано далее, мы относим административно-процессуальную деятельность, отношения, возникающие, развивающиеся и прекращающиеся в административном процессе, а также процедуры их реализации.

При конструировании интеграционного определения «административный процесс» целесообразнее всего использовать такие категории материалистической диалектики как содержание и форма, так как именно они включают в себя комплекс таких положений, которые могут стать основой для поиска и исследования всех процессуальных компонентов административного процесса, необходимых для разработки его интеграционного понятия.

Прежде чем применить указанные категории материальной диалектики к созданию определения «административный процесс», необходимо отметить, что термины «содержание административного процесса» и «форма административного процесса» так или иначе используются в науке административного права. Однако в ней до сих

---

<sup>4</sup> Панова И.В. Административный процесс Российской Федерации: понятие, принципы и виды // Правоведение. 2000. № 2. С. 123.

пор нет четкости и ясности в их понимании. При этом в административно-правовой литературе, посвященной разработке определения административного процесса, до сих пор ничего не говорится о его внутренней форме.

В этой связи выскажем свое отношение к термину «содержание и форма административного процесса». Чтобы четко его определить, необходимо уяснить, во-первых, что есть содержание и форма явления с философской точки зрения и, во-вторых, что понимают под содержанием и формой юридического процесса ученые-юристы, поскольку ответы на эти вопросы являются основой для анализа содержания и формы административного процесса.

При характеристике содержания и формы явления философы отмечают следующие их свойства: любое явление имеет содержание и форму. Содержание – это взаимосвязанные и внутренние, существенные для качественной характеристики какого-либо явления, его свойства и функции, а форма – внешнее выражение содержания, способ его существования и развития. Наряду с внешней формой они выделяют и внутреннюю форму – организацию содержания, ее строения, расположение составных частей и порядка их связей (структура)<sup>5</sup>.

Опираясь на эти и другие положения философии о содержании и форме явления, а также учитывая специфику юридического процесса, ученые-юристы к его содержанию, как правило, относят тот или иной вид юридической деятельности (уголовно-процессуальную, гражданско-процессуальную и т.д.)<sup>6</sup>. Мы разделяем такой подход к рассмотрению содержания юридического процесса и по аналогии с ним, к содержанию административного процесса отнесем административно-процессуальную деятельность. Эта деятельность составляет главное, общее и необходимое в административном процессе. Без нее он не может быть. Кроме того, от конечного результата административно-процессуальной деятельности зависит судьба соответствующего юридического дела. Видимо поэтому в науке административного права административный процесс нередко отождествляют с тем или иным

---

<sup>5</sup> Руткевич М. Диалектический материализм. М., 1973. С. 473; Философский энциклопедический словарь. М., 1983. С. 621.

<sup>6</sup> Деев В.Т. Взаимосвязь уголовного права и процесса. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1988. С. 7; Элькин П.С. Категории содержания и формы в сфере уголовно-процессуального регулирования. Развитие и совершенствование уголовно-процессуальной формы. Воронеж, 1979. С. 44.

видом административно-процессуальной деятельности, а в его понятии описывают признаки этой деятельности<sup>7</sup>.

Важность и значимость таких определений административного процесса как для теории этого процесса, так и для его практики очевидна, поскольку в них раскрывается сущность административного процесса. Однако с позиций применения диалектических категорий «содержание и форма» они являются не завершенными, хотя бы потому, что ничего не говорят о форме этого процесса. Она, как будет показано далее, в административном процессе имеется и выполняет в ней весьма важную процессуальную роль и потому о ней следует прямо сказать и в его определении.

В тоже время ясно, что начинать разработку понятия административного процесса необходимо с познания его содержания, к которому, как уже отмечалось, ученые административного права вполне справедливо, на наш взгляд, относят административно-процессуальную деятельность. Так как она отражает главный смысл этого процесса. Основой познания административно-процессуальной деятельности может быть вывод о том, она является составной частью юридической деятельности, рассматриваемой в юридической науке в ее процессуальном значении и потому ей присущи все признаки названной деятельности.

При рассмотрении признаков административно-процессуальной деятельности, будем исходить из тех признаков юридической деятельности, о которых пишет В.Д. Сорокин<sup>8</sup>, так как они разработаны им с учетом специфики административно-процессуальной деятельности и целом правильно отражают ее сущность. В то же время вряд ли следует относить к признакам административно-процессуальной деятельности такой признак юридической деятельности как ее связь с методом правового регулирования и вот почему. Как известно, метод правового регулирования неразрывно связан с предметом правового регулирования и в этой связи в большей степени характеризует специфику правового регулирования. Кроме того, метод правового регулирования является всеобщей универсальной правовой категорией и потому действует и применяется во всех сферах и плоскостях правовой жизни, а не только в административно-процессуальной деятельности.

---

<sup>7</sup> Административное право: учебник / под ред. ЛЛ. Попова. М., 2002. С. 390-391; Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности. Пермь, 1968. С. 276; Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб, 2002. С. 34.

<sup>8</sup> Сорокин В.Д. Административный процесс: учебное пособие. СПб, 2000. С. 171-188.

С учетом сказанного к признакам административно-процессуальной деятельности, как части юридической деятельности, можно отнести ее государственно-властный характер, юридическую природу, динамизм, специальное правовое регулирование. Эти признаки административно-процессуальной деятельности подчеркивают ее взаимосвязь с иными видами юридической деятельности. В тоже время в их содержании отражается ее специфика, которая придает ей автономность в системе юридической деятельности и заметно отличает ее от иных ее видов (уголовно-процессуальной, гражданско-правовой и т.д.). При этом, в перечень признаков административно-процессуальной деятельности целесообразно включить и ее назначение, поскольку без его научного рассмотрения понятие административного процесса не дает необходимые ориентиры правоприменителю и законодателю.

Все признаки административно-процессуальной деятельности, о которых было сказано, целесообразно расположить, исходя из их значимости и роли в разработке понятия административного процесса, в следующем порядке: ее назначение, юридическая природа, государственно-властный характер, динамизм, специальное правовое регулирование.

Таковы основные черты административно-процессуальной деятельности, как главного содержательного процессуального компонента административного процесса, и которые подлежат включению в его понятие. Однако понятие административного процесса, как уже отмечалось, должно отражать и признаки его формы.

Но что такое форма административного процесса? В юридической литературе большое внимание уделено характеристике юридической процессуальной форме. При этом, одни авторы не признают ее и призывают отказаться от нее<sup>9</sup>, а другие, напротив, говорят о ее актуальности и значимости<sup>10</sup>.

В разрешении данной проблемы мы поддерживаем мнение ученых-юристов о необходимости исследования юридической процессуальной формы хотя бы потому, что административный процесс,

---

<sup>9</sup> Протасов В.Н. Основы правовой процессуальной теории. М.: Юрид. лит., 1991; Проблемы соотношения материального и процессуального права: труды ВЮЗИ / отв. ред. М.С. Шекирен. М.: Всесоюзный юридический институт, 1980.

<sup>10</sup> Недбайло П.Е. О юридических гарантиях правильного применения норм советского права // Советское государство и право. 1957. № 6. С. 22; Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М.: АН СССР, 1980; Институт государства и права. М.: Юрид. лит., 1979. С. 213-215; Лейст О.Э. Теоретические проблемы санкций и ответственности по советскому праву: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1978. С. 17.

как уже отмечалось ранее, имеет свою форму, которую необходимо познать и на этой основе предложить рекомендации по ее правовому регулированию. В этой связи выскажем свое отношение к форме административного процесса.

При ее характеристике будем, прежде всего, исходить из вышеизложенных положений философии о том, что содержание явления предопределяет его форму, но она (форма) имеет относительную самостоятельность по отношению к содержанию и потому влияет на него, способствуя или мешая ему, и делится на внутреннюю и внешнюю форму<sup>11</sup>. Данное положение философии распространяет свое действие и на форму административного процесса. Ее сущность и специфика предопределена особенностями административно-процессуальной деятельности, которая отражает главные глубинные свойства административного процесса и которая требует разработки и применения адекватной ей формы. В тоже время форма административного процесса, как его автономная процессуальная часть, активно влияет на административно-процессуальную деятельность, придавая ей необходимую устойчивость, целенаправленность и упорядоченность и делится, как и форма любого социального явления, на внутреннюю и внешнюю формы.

Внутренняя форма административного процесса. Основой решения вопроса о внутренней форме административного процесса могут быть выводы философии, относящие к внутренней форме явления организацию ее содержания, его построения, расположение составных частей и связей между ними<sup>12</sup>. Опираясь на эти положения философии, а также на анализ действующего административно-процессуального законодательства и практику его применения, можно сделать вывод о том, что роль внутренней формы в административном процессе выполняют административно-процессуальные отношения, поскольку именно они обеспечивают устойчивую административно-правовую связь его субъектов и придают их действиям предусмотренную законом целенаправленность, четкость и завершенность. Без административно-процессуальных отношений нет и самого административного процесса. Они играют в нем исполнительно важную роль и потому о них необходимо прямо сказать и в рассматриваемом нами понятии.

---

<sup>11</sup> Протасов В.П. Основы общеправовой процессуальной теории. М.: Юрид. лит., 1991. С. 142.

<sup>12</sup> Философский энциклопедический словарь. М., 1983. С. 62.

Внешняя форма административного процесса. В разрешении этого важного вопроса мы, как и целый ряд ученых-юристов<sup>13</sup>, исходим из того, что ею выступает процедура.

Понимание процедуры, как формы юридического процесса, соответствует положениям философии о форме явления, а также этимологическому смыслу термина «процедура», под которым в филологии обычно понимают официальный порядок действий, выполнения, обсуждения чего-либо<sup>14</sup>.

Исходя из сказанного, к внешней форме административного процесса можно отнести его процедуры и понимать под ними, с учетом его особенностей, установленный законом порядок реализации административно-процессуальной деятельности и административно-процессуальных отношений. Соотношение понятий «административный процесс» и «процедура административного процесса» можно показать на примере. Так, деятельность компетентных органов государственной исполнительной власти по изданию норм права представляет собой их нормотворческий процесс. Порядок внесения проектов нормативно-правовых актов в уполномоченный орган государственной исполнительной власти, а также их рассмотрения и принятия – это административная процедура, установленная соответствующими административно-процессуальными нормами.

Рассмотренные процессуальные компоненты административного процесса (административно-процессуальная деятельность, административно-процессуальные отношения и административные процедуры) находятся в диалектической связи друг с другом, которая выражается, с одной стороны, в их единстве (т.е. они не могут существовать друг без друга), а, с другой стороны, в их автономности по отношению друг к другу, в их способности играть в административном процессе относительно-самостоятельную роль, быть его содержанием и формой.

С учетом изложенного можно предложить следующее определение административного процесса: это государственно-властная, динамичная, урегулированная нормами административно-

---

<sup>13</sup> Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. М.: Эксмо, 2006; Якимов А.Ю. Административно-процессуальный процесс и административно-процессуальное производство // Государство и право. 1989. № 3. С. 8 и др.

<sup>14</sup> Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1995. С. 616; См. также: Современный словарь иностранных слов. СПб, 1994. С. 499.

процессуального права, деятельность органов государственной исполнительной власти, а также деятельность иных властных субъектов по рассмотрению административных дел, включая принятие нормативно-правовых актов, которая осуществляется в целях обеспечения соблюдения законных прав и свобод участников административного процесса и защиты публичных интересов личности, общества и государства, о которых говорит закон, и которая направлена на издание законных, обоснованных, справедливых и своевременных правовых актов, а также его административно-процессуальные отношения и процедуры их возникновения, функционирования и прекращения.

Представляется, что данное определение административного процесса не может быть окончательным и бесспорным. Однако несомненно одно, что оно внесет определенный вклад в активизацию научных исследований об административном процессе и будет способствовать повышению эффективности административно-процессуального механизма его регулирования.