

# СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К ПОНИМАНИЮ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

УДК 342.92

DOI: 10.19073/2658-7602-2021-18-3-252-260



*Оригинальная научная статья*

## Категории «процесс» и «процедуры» в трудах классиков российского административного права: понятие, актуальность и современность модели

Маргарита Николаевна Кобзарь-Фролова\*

✉ adminlaw@igpran.ru

*Ул. Знаменка, 10, Москва, 119019, Россия*

**Аннотация.** Тематика исследований, связанных с такими понятиями, как «процесс», «процедуры», «административный процесс», остается наиболее дискуссионной, а потому и актуальной. К сожалению, не так много ученых готовы принимать участие в создании современной теории административного процесса, выработке унифицированных подходов к его терминологии, формировании единой российской модели административного процесса. В то же время познание трудов признанных классиков российского процессуального права является весьма важным и своевременным. В настоящей статье предпринята попытка проанализировать отдельные труды классиков российского административно-процессуального права, стоящих у истоков его создания, сопоставить их позицию и сделать собственные выводы. Приведены выдержки и продемонстрированы позиции по поводу и сути понятий процесса, процедуры, стадий таких ученых, как Б. М. Лазарев, В. Д. Сорокин, Н. Г. Салищева и некоторых других. Цель работы состояла в том, чтобы доказать, что идеи ученых, стоявших у истоков российского административно-процессуального права не только живы, они актуальны и на них нужно опираться для того, чтобы: 1) выработать унифицированные подходы к терминологии административного процесса; 2) создать единую современную модель административного процесса. Задачи соответствуют цели исследования и направлены на познание трудов признанных классиков российского процессуального права, популяризацию их идей, работ и др. В статье используются методы анализа, синтеза, сравнительно-правовой, логико-правовой, аналитический и иные методы, позволяющие постичь суть и выделить признаки исследуемых понятий. Примененные методы позволили индивидуализировать суть подходов классиков российского административно-процессуального права к понятиям «процесс», «процедура», «административный процесс», выработать собственную позицию, дать авторское определение и сделать иные соответствующие исследованию выводы.

**Ключевые слова:** процесс; процедуры; административный процесс; действия; административная процедура; материальные нормы; процессуальные нормы; судебный процесс.

**Для цитирования:** Кобзарь-Фролова М. Н. Понятия «процесс» и «процедуры» в трудах классиков российского административного права: актуальность и современность модели // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18, № 3. С. 252–260. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-3-252-260>

© Кобзарь-Фролова М. Н., 2021

\* Заведующий сектором административного права и административного процесса Института государства и права Российской академии наук, доктор юридических наук, профессор; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2885-6401>

*Original scientific article*

## Categories “Process” and “Procedures” in the Works of the Classics of Russian Administrative Law: Concept, Relevance and Modernity of the Model

Margarita N. Kobzar-Frolova\*\*

✉ adminlaw@igpran.ru

10 Znamenka st., Moscow, 119019, Russia

**Abstract.** Research topics related to concepts such as “process”, “procedures”, “administrative process” remain the most controversial, and, therefore, relevant. Unfortunately, not many scientists are ready to take part in the creation of a modern theory of the administrative process, the development of unified approaches to its terminology, the formation of a unified Russian model of the administrative process. At the same time, knowledge of the works of recognized classics of Russian procedural law is very important and timely. This article attempts to analyze individual works of the classics of Russian administrative procedural law, who stood at the origins of its creation, to compare their position and draw their own conclusions. The excerpts are given and the positions on the subject and essence of the concepts of process, procedure, stages of such scientists as B. M. Lazarev, V. D. Sorokin, N. G. Salishcheva and some others are demonstrated. The purpose of the work was to prove that the ideas of the scientists who stood at the origins of the Russian administrative procedural law are not only alive, they are relevant and should be relied on in order to: 1) develop unified approaches to the terminology of the administrative process, 2) create a unified modern model of the administrative process. The tasks correspond to the purpose of the study and are aimed at understanding the works of recognized classics of Russian procedural law, popularizing their works, ideas, developments, etc. and highlight the signs of the concepts under study. The applied methods made it possible to individualize the essence of the approaches of the classics of Russian administrative procedural law to the concepts of “process”, “procedure”, “administrative process”, develop their own position, give an author's definition and draw other conclusions corresponding to the study.

**Keywords:** process; procedures; administrative process; actions; administrative procedure; substantive rules; procedural rules; judicial process.

**For citation:** Kobzar-Frolova M. N. Categories “Process” and “Procedures” in the Works of the Classics of Russian Administrative Law: Concept, Relevance and Modernity of the Model. *Siberian Law Review*. 2021;18(3):252-260. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-3-252-260> (In Russ.).

### ВВЕДЕНИЕ

Многие ученые-административисты соглашаются с утверждением, что административный процесс как правовой феномен до настоящего времени остается гадким непознанным утенком. Можно по пальцам рук пересчитать ученых, которые предпринимая попытки создать современную теорию административного процесса, синхронизировать свои идеи и взгляды на его суть и содержание, выработать унифицированные подходы к его понятию, создать единую российскую модель административного процесса. Важность и значимость такого шага невозможно переоценить.

Признанными основоположниками советской модели административного процесса являются Б. М. Лазарев, Г. И. Петров, Ю. М. Козлов, Б. В. Дрейшев, В. Д. Сорокин, Н. Г. Салищева, Ц. А. Ямпольская и другие советские (российские) ученые. Из более молодых смело можно назвать А. Б. Зеленцова, Ю. Н. Старилова, А. И. Стахова, Ю. П. Соловья, П. И. Кононова, и некоторых других.

### ОТДЕЛЬНЫЕ ПРИЧИНЫ НЕРАЗВИТОСТИ ТЕОРИИ (АДМИНИСТРАТИВНОГО) ПРОЦЕССА

Еще в начале 70-х гг. прошлого века Б. М. Лазаревым верно было подмечено, что

© Kobzar-Frolova M. N., 2021

\*\* Head of the Administrative Law and Administrative Process Sector at the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Doctor of Legal Sciences, Professor; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2885-6401>

тема процесса, в том числе административно-го, оказалась неким порогом, и была наиболее слабо развита в трудах ученых – его современников [1, с. 4–6]. Он же дал этому вполне логичное объяснение: в дореволюционной России и в советский период это понятие как таковое отсутствовало. Если в монархической России правосудие осуществлялось от имени монарха, то в советский период серьезным препятствием стали отношения между органами управления и гражданами, которые складывались в условиях классовой борьбы и не могли получить быстрого развития. В этой ситуации теория процесса и административного права, в частности, была лишена возможности опереться на соответствующую законодательную базу.

#### **Б. М. ЛАЗАРЕВ О ЗНАЧЕНИИ ТЕРМИНОЛОГИИ В ПРАВЕ**

Для первопроходцев в административном процессе прежде всего важно было разобраться в терминологии. Нужно было дать толкование понятиям «процесс», «процессуальное законодательство», «процедура», «производство по делам» и т. д. Например, Борис Михайлович Лазарев все эти понятия связывал с действием механизма государственного управления, первоосновой которого считал процедуру. Именно процедура является важнейшим винтиком в механизме управления. Он утверждал, что процедура определяет порядок совершения органом власти управленческих действий, необходимых для решения стоящих задач и выполнения конкретного задания. Сама по себе процедура – есть форма по отношению к содержанию управленческой деятельности органа власти [1, с. 4–6].

Процедура – это порядок совершения действий, необходимых для выполнения какого-либо дела, решения задачи. Но не все процедуры являются юридическим явлением и не все из них имеют отношение к деятельности органов государства. Юридическим явлением процедуры становятся лишь в результате обрания их в правовую норму. «В результате закрепления или установления процедур правовыми нормами они... превращаются в процессуальный элемент правопорядка» [1, с. 6]. Завершение одной процедуры опосредует начало следующей, таким образом, следуя одна за другой, процедуры складываются в стадии.

«Применительно к деятельности государственных органов, – писал В. Г. Афанасьев, – процедура не только заполняет всю материю стадии, подготавливая ее (стадию) к реализации той цели, которая имеется на каждой стадии, но и образует определенную очередность (последовательность) действий в рамках каждой стадии. Процедура определяет временные границы совершения конкретных действий, круг участников, устанавливает основания совершения участниками действий. Наконец, процедура влияет на способы юридического закрепления проводимых действий, их оформление (фиксацию). Именно процедура дает возможность проследить взаимосвязь предыдущего и последующих действий» [2, с. 27–29, 205].

Б. М. Лазарев, проанализировав суть деятельности должностных лиц органов власти советского государства, сделал вывод о том, что любая деятельность публичного органа циклична. На каждой стадии цикла ее участники, следуя установленным регламентом (обычаями) правилам, определяющим порядок прохождения процедуры, совершают ряд вполне определенных, последовательно сменяющих друг друга действий. При этом каждый управленческий цикл начинается с выявления и постановки цели и задач, позволяющих достигать поставленной цели. По завершении цикла и выполнении ранее поставленных задач, ставятся новые задачи, выдвигается новая цель. Впрочем, и цель, и задачи могут быть одинаковыми, утверждает Б. М. Лазарев, разными будут конкретное индивидуальное дело, какие-то второстепенные обстоятельства, условия, проблематика.

В современный период любая деятельность исполнительного органа не только стадийна, но и циклична и состоит из последовательно сменяющих друг друга повторяющихся действий. Например, выявлена проблема – разрабатываются пути и способы ее решения, подготавливается проект решения – принимается решение – организуется исполнение, осуществляется контроль за исполнением. В случае необходимости возможна корректировка проекта (решения), его отмена, приостановление действия и др.

Уместно заметить, что действия и процедуры не совершаются под копирку, а потому и стадий может быть в каждом конкретном случае разное количество. Так, в случае поступлении жалобы суть проблемы уже изложена, поэтому первой стадии не будет и процесс начинается со стадии

принятия решения. На этой же стадии выполняются ряд действий, направленных на выявление причин и условий, при которых возникла указанная в жалобе проблема и подбираются варианты решения.

Процесс образует сама система действий, реально совершаемых участниками (органами власти и их должностными лицами) в соответствии с процедурами, т. е. процесс, по сути, есть система правоотношений, складывающихся в результате действий, облеченных в правовую норму в рамках процедуры.

При этом Б. М. Лазарев предупреждал научное сообщество о том, что в корне неверно отождествлять термины «процедура», «процесс» и «процессуальные нормы», а уж тем более неуважением к науке является подмена одного понятия другим. Процессуальное законодательство относится к позитивному праву, а процедуры, хоть и осуществляются на основе правовых норм, но относятся к правопорядку [1, с. 5–6]. То, что должно пониматься под термином «процесс» слагается из реальных действий его участников и конкретных правоотношений.

К тому же неверным было бы утверждение, что процедуры есть составные части исключительно юрисдикционного процесса. Так, процессы бракосочетания, проводов усопшего состоят из ритуальных процедур (разных по сути и содержанию). При этом действия участников такого рода процессов и те правоотношения, в которые они вступают, не являются и не могут стать элементами правопорядка. О важности и необходимости различать рассматриваемые явления не только во имя юридической культуры, но и по практическим соображениям, говорили в своих трудах Б. М. Лазарев, В. Д. Сорокин [3, с. 123–131] и другие основоположники процесса. Весьма важно понимать, что каждому процессу, совершающемуся даже при точном соблюдении всех установленных правовыми предписаниями правил, могут быть присущи индивидуальные черты и особенности. Весьма фундаментально, основательно выглядит описанная Б. М. Лазаревым сущность процесса: когда вся *совокупность действий, совершаемых в рамках процедуры и направленных на разрешение конкретного дела* складывается в систему, а результат *достигает своей цели, конечный результат носит название процесс*. Правовые нормы, которые закрепляют или устанавливают процедуры, содержат в себе идеальные модели процесса и являются про-

цедурными, а значит и процессуальными. *Суть процесса состоит в основанной на норме процессуального права последовательности действий* [1, с. 4].

Б. М. Лазарев считал, что исполнительно-распорядительная государственная деятельность имеет в отличие от правосудия более сложную структуру и в ней возможно выделить разнообразные виды нормотворческой, правоприменительной, юрисдикционной деятельности. Отсюда и разнообразие управленческих процедур по сравнению с судебными. Административный процесс, в отличие от судебного, более разнообразен. Судебный процесс направлен на отправление правосудия, в этом его главная отличительная роль. Административные процедуры более разнообразны, чем судебные.

#### Н. Г. Салищева о понятии «ПРОЦЕСС»

В своих ранних работах 60–70-х гг. прошлого столетия Надежда Георгиевна Салищева суть и понятие процесса отождествляла с деятельностью суда, с процессом судебным [4, с. 19]. Управленческая деятельность в понимании Н. Г. Салищевой не связывалась с понятиями «процесс», «процедуры». Понятие «административный процесс» Надежда Георгиевна объясняла как явление, связанное с решением индивидуальных дел по поводу споров с применением мер административного принуждения [4, с. 16–18]. Такая узкая трактовка процесса вообще и административного процесса в частности была подвергнута резкой критике Б. М. Лазаревым, который, опираясь на труды Г. И. Петрова, Ю. М. Козлова, Ц. А. Ямпольской, говорил о том, что административный процесс необходимо рассматривать много шире – как государственную исполнительно-распорядительную деятельность по решению любых индивидуальных, а не только юрисдикционных дел (например, регистрационный процесс, процесс принятия подзаконных управленческих актов, производство по жалобам, по выдаче разрешений и др.).

Между тем ранние труды Н. Г. Салищевой нашли широкую поддержку, а ее теория как судебный подход к административному процессу повлияла на позицию некоторых административистов, была ими продолжена и имеет место быть до настоящего времени.

Так, по мнению сторонников судебного подхода, «административный процесс – есть порядок



рассмотрения судом (судьями) административных дел и споров, возникающих из административно-правовых отношений», главной задачей которого «является обеспечение судебной защиты субъективных публичных прав и свобод человека и гражданина, публичных интересов, законных интересов физических и юридических лиц» [5, с. 5]. Развитие учения в части судебного подхода к понятию «административный процесс» стало отождествляться с процессуальной формой административной юстиции, правосудием по административным делам и, соответственно, с деятельностью суда.

Однако точка зрения самой Надежды Георгиевны на суть и содержание понятия «процесс», «административный процесс» с годами изменилась и получила дальнейшее развитие в ее трудах. Не исключено, что на это повлияла долгая и плодотворная работа с Б. М. Лазаревым в Институте государства и права РАН. Надежда Георгиевна и после ухода Бориса Михайловича продолжила его труды и идеи. А в 2004 г., выступая на одной из научных конференций в МГЮА, посвященной проблематике административного процесса, Н. Г. Салищева представила научной общественности новый интегративный подход к понятию и сущности административного процесса: «Объективная реальность в сфере общественных отношений позволяет обосновать существование и развитие трех видов административного процесса... – административные процедуры, административная юрисдикция, административное судопроизводство... Каждый вид имеет свои особенности, связанные со сферой деятельности органов, осуществляющих правоприменение. Административные процедуры – сфера деятельности органов исполнительной власти; административная юрисдикция – сфера деятельности органов исполнительной власти и судов (судей); административное судопроизводство – сфера деятельности органов правосудия» [6, с. 221–232]. Однако этот подход не нашел ожидаемой поддержки и дальнейшего развития в трудах научной общественности.

#### В. Д. Сорокин о понятии и сущности процесса и процедур

Валентин Дмитриевич Сорокин, в отличие от Н. Г. Салищевой, имел более широкий взгляд на понятие «процесс». Он писал о том, что своим содержанием процесс охватывает нормотворческие процедуры и исполнительно-

распорядительную деятельность органов власти. Административный процесс, по мнению В. Д. Сорокина, нужно связывать с реализацией органами государственного управления любых государственно-властных полномочий, с решением любых вопросов, отнесенных к их компетенции. Такую позицию В. Д. Сорокина на сущность административного процесса разделял, например, Б. В. Дрейшев.

Заслуга В. Д. Сорокина в развитии теории административного процесса состоит в том, что им была предложена конструкция основных свойств процесса как юридической категории. В целом процесс – это отчетливо выраженная государственно-властная деятельность, с помощью которой решения органов государственной власти облекаются в юридическую форму, а именно – правовые акты. Акты могут носить индивидуальный характер и быть подзаконными, а могут разрешать комплекс дел и быть нормативными по содержанию. В. Д. Сорокин считал, что любой вид юридического процесса априори представляет собой государственно-властную деятельность. Из этой формулы следуют два вывода, утверждал он. Первый: будучи юридической формой выражения данной ветви государственной власти, процесс – законодательный, гражданский, уголовный, административный – в полной мере отражает особенности «своей» ветви государственной власти. Второй состоит в том, что у каждого вида процесса имеется свой властный источник – соответствующая ветвь государственной власти [3, с. 176–177].

Любой вид процесса – понятие динамическое, связанное с деятельностью соответствующих органов государственной власти (законодательные, исполнительные, правоохранительные и т. д.). Поскольку задачи и функции указанных органов различны, то разнообразны и процессуальные формы реализации этой деятельности. Каждый вид процесса представляет собой деятельность, проходящую определенные стадии, логически следующие одна за другой, этапы, действия. Количество стадий, их содержание специфичны для каждого вида процесса.

Главная особенность процесса в том, что это не любая властная деятельность, а исключительно юридическая. Смысл процесса – в достижении предусмотренного законом результата, модель которого заложена в соответствующей материальной норме, оформленного в виде

соответствующего юридического акта – закона, постановления, решения, приговора, определения суда, акта органа исполнительной власти, его должностного лица. Отсюда очевиден вывод, что назначение любого процесса – посредством обеспечения надлежащей реализации материальных норм достичь юридического результата [3, с. 177–184].

Любой юридический процесс объективно нуждается в специальном нормативно-правовом регулировании, охватывающем основные стороны процессуальной деятельности государственных органов, и осуществляется с помощью процессуальных норм.

Административный процесс, по мнению В. Д. Сорокина, «есть урегулированный правом порядок разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, а в предусмотренных законом случаях – и другими полномочными субъектами». «Административный процесс – это такая деятельность, в ходе осуществления которой складываются отношения, регулируемые нормами административно-процессуального права»<sup>1</sup>.

Популяризируя учение В. Д. Сорокина, наши современники, ученые Санкт-Петербургского Университета МВД, выпустили учебник «Административно-процессуальное право», где процесс рассматривают как юридическую категорию, как организационную форму нормотворческой и правоприменительной деятельности уполномоченных субъектов, обеспечивающих достижение предусмотренного нормами материального права юридического результата. Посредством процессуальной деятельности осуществляется правотворчество, позитивное правоприменение, разрешение споров о праве, применение правового принуждения<sup>2</sup>.

Специфика административного процесса как вида юридического процесса заключается в том, что он связан с деятельностью субъектов административной власти; в его рамках рассматриваются административные дела и принимаются решения на основе административно-правовых норм; в основе порядка разрешения индивидуального конкретного дела лежит правовая процедура.

#### ОБОБЩЕНИЯ И АВТОРСКИЕ РАЗМЫШЛЕНИЯ О СУЩНОСТИ И СОДЕРЖАНИИ ПРОЦЕССА И ПРОЦЕДУРЫ

Процесс, процессуальные формы присущи деятельности всех государственных органов, а не только судебных. Законодательные (представительные) органы осуществляют законотворческую деятельность в соответствии с процедурами, установленными в Конституции (ст.ст. 105, 107, 108 и др.) и федеральных законах. Органы исполнительной власти в своей повседневной деятельности решают самые разнообразные задачи, тем самым выполняют самые разнообразные процедуры, начиная от регистрационных, принятия решения, регулирующих, кадровых, организационно-хозяйственных, заканчивая исполнением, контролем, (надзором). При этом такой задачей, как отправление правосудия, органы исполнительной власти не наделены. В случае принятия исполнительным органом власти, его должностными лицами нормативного (подзаконного) акта, нарушающего права и свободы гражданина, последний вправе обратиться в суд за защитой. Исполнительная инстанция не может быть последней, и в случае возникновения спора он может быть разрешен в суде. Задача исполнительного органа, выявившего правонарушение, – разрешая вопрос о привлечении лица к ответственности, собрать доказательства, подтверждающие его вину. Суд доказательства не собирает, суд их оценивает и на этом основании выносит решение. Но судебный процесс осуществляется органами судебной власти на основе процессуальных норм в соответствии с судебными процедурами.

Участниками процесса могут быть не только служащие государственных органов власти, органов местного самоуправления и их должностные лица, но и граждане, их представители. Если гражданин направляет жалобу в орган исполнительной власти или приходит на прием к представителю власти, то с момента регистрации жалобы он становится участником юрисдикционного процесса, где суть регистрации жалобы – выполнение юридически значимых действий в рамках процедуры, которая носит название «регистрационная». С этого момента все

<sup>1</sup> Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право : учеб. 2-е изд., перераб. и доп. СПб. : Юрид. центр «Пресс», 2008. С. 204.

<sup>2</sup> Административно-процессуальное право : учеб. / под ред. А. И. Каплунова. 2-е изд., перераб. и доп. СПб. : Р-КОПИ, 2017. С. 10.

действия участников складываются в систему правоотношений, образующих в результате юридический процесс по рассмотрению жалобы. При этом деятельность по рассмотрению жалобы приобретает определенную цель – всесторонне, полно и объективно рассмотреть жалобу и дать по ней удовлетворяющий ответ или отказ в ее удовлетворении. Каждое действие должностного лица формально закреплено в правовой норме в рамках процедуры.

Внесудебное и судебное производства имеют много отличий (по участникам, по времени (срокам), по нормативным основаниям и др.), и они должны быть разными. Неверным было бы процессуальным кодексом объединить и сделать унифицированным порядок ведения внесудебного и судебного производства. Судебный процесс начинается с момента регистрации искового заявления (административной жалобы) в связи с возникшим спором или с правонарушением. А, например, производство по делу об административном правонарушении – с момента составления первого протокола.

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, имея функции регуляторов отношений, обеспечивая исполнение законодательства, принимают огромное количество подзаконных нормативных правовых актов, включая регламенты, приказы, стандарты и т. п., т. е. осуществляют нормотворчество. Порядок рассмотрения дел в суде строго и детально определен соответствующим процессуальным кодексом. Так, в гражданском и уголовном процессах допустим только порядок, закрепленный соответственно в Гражданском процессуальном кодексе и Уголовно-процессуальном кодексе. Судебное решение – это основанный на нормах материального и процессуального права подзаконный акт ненормативного характера, разрешающий конкретное индивидуальное дело по существу. Основанием вынесенного судом решения может служить закон, нормативный акт органа исполнительной власти, органа местного самоуправления. Суд не зависит в своих решениях от вышестоящих инстанций и подчиняется только закону. А орган исполнительной власти имеет свою иерархию и при вынесении решения может опираться на внутренние и локальные акты вышестоящих органов, те акты, которые действуют в отрасли, в системе. С учетом всех этих процедур и по-

рядок ведения внесудебного и судебного производства должен быть разным.

Каждый процесс складывается из стадий. Стадии, вытекая одна из другой и следуя одна за другой, связаны единой целью, выполнением которой должен увенчаться процесс. При этом на каждой стадии могут существовать относительно самостоятельные действия, процедуры, каждая имеет свою задачу (направленность). Современный, весьма актуальный пример, – стадия законодательной инициативы. С одной стороны, являясь частью законодательного процесса, эта стадия может существовать довольно длительное время как самостоятельная единица, иметь круг участников и задачу урегулировать некие правоотношения. Нередко в нормативно-правовом акте устанавливаются четкие временные рамки завершения одной стадии и перехода ее в другую, как, например, в бюджетном процессе.

Если переложить вышесказанное на современные действия публичных органов, то, например, бюджетный процесс как разновидность юридического процесса состоит из трех стадий (составление проекта бюджета, рассмотрение и утверждение, исполнение бюджета) и множества процедур (разделы VI–VIII.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ)). Первая стадия – составление проекта – всегда начинается с таких действий, как анализ прогноза социально-экономического развития Российской Федерации. При составлении проекта бюджета анализируются и систематизируются такие документы, как Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации и другие прогнозные показатели. Федеральный бюджет принимается ежегодно, но составляется на три года (очередной финансовый год и плановый период) (ст. 172 БК РФ). Каждый год циклично повторяются одни и те же, закрепленные в БК РФ, действия, процедуры, стадии. Бюджетный процесс – это правотворчество, правотворческий (законотворческий) процесс. Но участие в нем принимают не только законодательные (представительные) органы власти, но и исполнительные, и органы местного самоуправления, и др. Составление проекта бюджета (первоначальный этап) – это задача и полномочия Правительства Российской

Федерации (ст. 114 Конституции РФ). И на этом этапе осуществляется огромное количество действий, основанных на правовых (процедурных) нормах. Как правило, они содержатся в административных регламентах, принимаемых Минфином России и оформляемых соответствующим приказом по министерству.

Если деятельность в рамках процедур осуществляется органом исполнительной власти или его должностным лицом, то этот процесс – административный. При этом нельзя не учитывать, что отдельные процедуры деятельности органов исполнительной власти основываются на нормах иных отраслей права, например, конституционного, гражданского, трудового, налогового права. Эти процедуры охватывают деятельность должностных лиц органа исполнительной власти, но не относятся к числу административно-правовых. Как не могут считаться административно-правовыми процедуры, которые сложились на основе обычая делового оборота и не закреплены в правовой норме.

Участники, совершая действия, ограниченные рамками процедуры, вступают в процессуальные отношения, где каждый участник имеет процессуальные права и обязанности. У каждого из участников на любой стадии роли и задачи разные. Всегда есть руководитель, есть инициатор(ы) отношений, есть исполнители, и есть лица, которые выполняют определенные действия.

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Завершая исследование, еще раз хотелось бы подчеркнуть, что процедура не есть обязательная составная часть процесса. Она может быть самостоятельной и необязательно юрисдикционной. *Административная процедура – осно-*

*ванная на норме права совокупность направленных на достижение цели действий органа исполнительной власти. Основные задачи административной процедуры: 1) организационно-функциональная (связанная с функциональным назначением органа исполнительной власти, органа местного самоуправления); 2) обеспечительная.*

Административные процедуры обеспечивают:

- порядок деятельности органа исполнительной власти;
- поиск истины посредством всестороннего полного, объективного анализа проблемы;
- применение материальных норм административного и других отраслей права при соблюдении принципов законности, справедливости, объективности;
- подбор и эффективную реализацию способностей кадров;
- внедрение современных прогрессивных методов и технологий, включая цифровые;
- условия для реализации гражданами и их объединениями прав, свобод, законных интересов, гарантированных Конституцией Российской Федерацией и др.

Процесс складывается из реальных действий его участников и конкретных правоотношений. *Процесс есть совокупность действий участников, которые нормативно определены, складываются в систему, имеют цель и направлены на разрешение конкретного дела. Суть процесса состоит в основанной на норме процессуального права последовательности действий.* Причем действия не могут быть хаотичными. Как правило, их содержание обрамлено рамками процедуры. Их последовательность нормативно определена. Каждое действие, каждая процедура должны быть последовательными.

### Список литературы

1. Лазарев Б. М. Управленческие процедуры : моногр. М. : Наука, 1988. 127 с.
2. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. М. : Политиздат, 1973. 2-е изд., доп. 391 с.
3. Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб. : Изд-во Юрид. института, 2002. 474 с.
4. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М. : Юрид. лит., 1964. 158 с.
5. Стариков Ю. Н. Административный процесс в системе современных научных представлений об административной юстиции // Государство и право. 2004. № 6. С. 5–13.
6. Салищева Н. Г. Проблемные вопросы административного процесса // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / отв. ред. Л. Л. Попов, М. С. Студеникина. М. : Юристъ, 2004. С. 221–232.

### References

1. Lazarev B. M. *Management Procedures*. Moscow: Nauka Publ.; 1988. 127 p. (In Russ.).
2. Afanas'ev V. G. *Scientific Management of Society*. Moscow: Politizdat Publ.; 1973. 2<sup>nd</sup> ed. 391 p. (In Russ.).
3. Sorokin V. D. *Administrative Process and Administrative Procedural Law*. Saint Petersburg: Law Institute Publ., 2002. 474 p. (In Russ.).



4. Salishcheva N. G. *Administrative Process in the USSR*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1964. 158 p. (In Russ.).
5. Starilov Yu. N. Administrative Process in the System of Modern Scientific Notions on Administrative Justice. *State and Law*. 2004;6:5-13. (In Russ.).
6. Salishcheva N. G. Problematic Issues of the Administrative Process. In: Popov L. L., Studenikina M. S. (Eds.). *Administrative Law and Administrative Process: Actual Problems*. Moscow: Yurist" Publ., 2004. P. 221–232. (In Russ.).
8. Kaplunov A. I. The Law on Administrative Proceedings and Its Impact on Further Development of the Theory of the Administrative Process and the Formation of Administrative-Procedural Law as a Branch of Law. *State and Law*. 2016;10:19-26. (In Russ.).
9. Salishcheva N. G. *Citizen and Administrative Jurisdiction in the USSR*. Moscow: Nauka Publ.; 1970. 164 p. (In Russ.).

Поступила | Received  
7.07.2021

Поступила после рецензирования  
и доработки | Revised  
14.09.2021

Принята к публикации | Accepted  
14.09.2021