

## АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ КАК ЧАСТЬ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

© 2011 г. Максим Владимирович Соловов<sup>1</sup>

**Краткая аннотация:** статья раскрывает содержание административных процедур и обосновывает практическое значение их регламентации для современной России.

**Annotation:** the present article defines the administrative procedures and substantiates practical importance of their regulation for modern Russia.

**Ключевые слова:** административные процедуры, административный процесс, органы исполнительной власти, администрация, административное правосудие, механизм защиты прав частных лиц.

**Key words:** administrative procedures, administrative process, executive authorities, administration, administrative justice, mechanism of persons rights protection.

В Российской Федерации в настоящее время проходит процесс административной реформы, предусматривающей разработку всеобъемлющих административных регламентов для деятельности органов исполнительной власти, которая может быть урегулирована только при условии детализации процесса осуществления такой деятельности. Минимальной же структурной единицей управленческого процесса является административная процедура. Поэтому конкретизация совершенствования правового регулирования деятельности органов исполнительной власти должна начинаться именно с административных процедур.

Правовое регулирование административных процедур имеет важное значение как для российской юридической науки, так и для законодательства, так как они призваны упорядочить управленческий потенциал, определяя механизм защиты прав, свобод и охраняемых интересов физических и юридических лиц в отношениях с органами исполнительной власти.

Российский опыт осуществления административно-властных функций на современном этапе позволяет говорить о том, что деятельность органов исполнительной власти по принятию управленческих решений недостаточно регламентирована законодательством. Отсутствуют четко разработанные федеральным и региональным законодательством административные процедуры.

Административная реформа, проводимая в нашей стране, – не российское изобретение. В конце XX – начале XXI вв. в большинстве государств мира осуществлялись и продолжают осуществляться крупномасштабные реформы, направленные на преобразование систем государственного управления. В связи с этим необходимо обратить внимание на опыт других стран в области регулирования и особенностей административной процедуры.

Исследование институтов административной процедуры и административного процесса как в России, так и за рубежом активно разрабатывали Д.Н. Бахрах, В.Я. Бойцов, В.В. Бойцова, А.А. Демин, А.Б. Зеленцов, М.Я. Масленни-

ков, Н.Г. Салищева, В.Д. Сорокин, Ю.Н. Стариков, Ю.А. Тихомиров, Н.Ю. Хаманева и другие ученые<sup>2</sup>.

В современной юридической науке существуют разные подходы к анализу и пониманию административного процесса, административного производства и административной процедуры. Все это не позволяет определить границы управленческого потенциала для разработки действий, которые могут привести к положительному результату при реализации управленческих решений, затрагивающих интересы различных граждан и организаций.

Такое положение вещей, по мнению А.А. Демина, объясняется отсутствием необходимых подходов к вопросу о понятии процедуры в административном процессе. «Состояние современной административно-правовой теории дает нам возможность представить материальную правовую основу деятельности исполнительной власти, обеспечивающей управление различными сферами (например, обороной, безопасностью, внутренними делами, экономической и социальной защитой и др.), при этом за пределами научного исследования остаются вопросы уяснения содержания процессуальной основы, не позволяющей установить ее отличие от материальной»<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> См.: Бахрах Д.Н., Бурков А.Л. Акты правосудия как источники административного права // Журнал рос. права. 2004. № 2; Бойцова В.В., Бойцов В.Я. Административная юстиция: к продолжению дискуссии о содержании и значении // Гос. и право. 1994. № 4; Демин А.А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства Российской Федерации // Гос. и право. 2000. № 11; Зеленцов А.Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. Учебное пособие. М., 2002; Его же. Административно-правовой спор (Теоретико-методологические подходы к исследованию) // Правоведение. 2000. № 1; Его же. Теоретические проблемы административно-правового спора // Гос. и право. 1998. № 12; Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М., 1964; Ее же. Гражданин и административная юстиция в СССР. М., 1970; Стариков Ю.Н. Административная юстиция. Проблемы теории. Воронеж, 1998; Его же. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М., 2001; Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. М., 1968; Тихомиров Ю.А. О концепции развития административного права и процесса // Гос. и право. 1998. № 1; Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М., 1997 и др.

<sup>3</sup> Демин А.А. Указ. соч. С. 5.

<sup>1</sup> Аспирант кафедры административного и финансового права МГИМО (У) МИД России (E-mail: maksim-solovov@yandex.ru).

Необходимо прежде всего уяснить соотношения категорий административного процесса, административных производств и административных процедур.

Административный процесс следует понимать как урегулированную административно-правовыми нормами деятельность органов исполнительной власти, направленную на разрешение определенных дел путем издания и исполнения нормативных и индивидуальных административных актов. Административный процесс включает в себя деятельность административных органов, состоящую из двух видов: нормотворческой и индивидуально-направленной.

В свою очередь, индивидуально-направленная деятельность включает в себя юрисдикционную (негативную) и неюрисдикционную (позитивную) деятельность. *Юрисдикционная* деятельность органов исполнительной власти заключается в особом порядке рассмотрения административно-правового конфликта и применения мер административного принуждения. Особый процессуальный порядок рассмотрения административно-правового конфликта представляет собой административное производство. *Неюрисдикционная* деятельность обеспечивает реализацию прав и законных интересов частных лиц. При этом указанная деятельность в “позитивном” процессе и является административной процедурой.

Общая теория права характеризует процедуру как нормативное правило, воплощаемое в юридическом регулировании общественных отношений, что порождает необходимость выделения традиционных процессуальных отраслей (гражданского процессуального, уголовно-процессуального права и др.)<sup>4</sup>.

В российской юридической литературе конца XX в. был разработан подход к понятию правовой процедуры, выступающей в качестве нормативно установленного порядка осуществления юридической деятельности, обеспечивающего реализацию норм материального права и основанных на них материальных правоотношений, охраняемого от нарушения правовыми санкциями<sup>5</sup>.

По мнению В.Н. Протасова, “процедура есть система, которая

- ориентирована на достижение конкретного социального результата;
- состоит из последовательно сменяющих друг друга актов поведения;
- урегулирована социальными нормами;
- иерархически построена;
- находится в развитии;
- выступает средством реализации основного общественного отношения (имеет служебный характер).

Правовая процедура действует в правовой среде”<sup>6</sup>.

И.М. Лазарев, конкретизируя понятие правовой процедуры в управленческой сфере и анализируя административные процедуры как составную часть административного процесса, считает, что административные процедуры – это урегулированная административно-процессуальными нормами правоприменительная деятельность органов исполнительной власти, направленная на реализацию предоставленных им полномочий во взаимоотношениях с не подчиненными им гражданами и их организациями в целях осуществления

прав и законных интересов этих лиц и не связанная с рассмотрением споров или применением мер принуждения<sup>7</sup>.

Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков предлагают административную процедуру понимать как совокупность действий управленческого характера, совершаемых органами системы государственной власти и местного самоуправления, направленных на принятие властного решения, или издание, изменение и отмену индивидуальных актов, касающихся индивидуально-конкретного дела, возникающего из административного правового отношения и не содержащего спора о праве<sup>8</sup>.

С точки зрения Ю.А. Тихомирова и Э.В. Талапиной, административные процедуры – это нормативно установленный порядок последовательно совершаемых действий субъектов права для реализации их прав и обязанностей<sup>9</sup>.

О.С. Беркутова определяет административные процедуры как урегулированную административно-процессуальными нормами правоприменительную деятельность органов исполнительной власти, направленную на реализацию своих полномочий во взаимоотношениях с не подчиненными им гражданами и их организациями и не связанную с рассмотрением споров или применением мер принуждения<sup>10</sup>.

Таким образом, в научной литературе существуют различные точки зрения на институт административных процедур. Обобщая вышеизложенное, можно говорить о том, что **административные процедуры** – это комплексная система действий должностных лиц и исполнительных государственных органов по обеспечению максимально эффективного их взаимодействия с гражданами и институтами гражданского общества в процессе реализации последними тех прав и свобод, которые декларируются и гарантируются законодательством.

Административные процедуры связаны не только с правоприменительной деятельностью управомоченных на то субъектов, но и с действиями в области формирования внешних условий правоприменения, утверждения и реализации на практике демократических принципов его осуществления.

А.Е. Чуклинов отмечает, что административные процедуры – это в том числе планомерные действия по повышению эффективности функционирования исполнительных структур: унификации их деятельности на всех уровнях административной лестницы; формированию механизмов прозрачности и разумного диалога в процессе взаимодействия государственной службы с гражданами и общественными институтами<sup>11</sup>.

Принципы административного процесса в целом характерны и для административной процедуры и представляют собой обусловленные социально-экономическими и политическими устоями государства и общества, закрепленные непосредственно в нормах административного права или выте-

<sup>4</sup> См.: Протасов В.Н. Теория государства и права. М., 2002. С. 106.

<sup>5</sup> См.: Байтин М.И., Яковец О.В. Теоретические вопросы правовой процедуры // Журнал рос. права. 2000. № 8. С. 97.

<sup>6</sup> Протасов В.Н. Теория государства и права. Проблемы теории государства и права. М., 2001. С. 151.

<sup>7</sup> См.: Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 54.

<sup>8</sup> См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право. Учебник для вузов. М., 2005. С. 579.

<sup>9</sup> См.: Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Административные процедуры и право // Журнал рос. права. 2002. № 4. С. 4.

<sup>10</sup> См.: Беркутова О.С. Административно-процедурные производства в сфере исполнительной власти. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 9.

<sup>11</sup> См.: Чуклинов А.Е. Административная реформа, административный ресурс, административные процедуры: к вопросу о понятиях и явлениях // Юрист. 2004. № 6. С. 14.

кающие из его содержания правовые идеи, отражающие его сущность и характерные черты<sup>12</sup>.

Выделяют два способа нормативной фиксации административно-процедурных принципов: **текстуальный** и **смысловой**.

**Текстуальный способ** фиксации заключается в том, что принципы закрепляются в конкретных административно-процессуальных нормах (непосредственное закрепление). При таком способе закрепления основные начала права представляют собой принципы-нормы, которые обладают всеми свойствами и структурными частями норм права, хотя действие их содержания распространяется далеко за пределы данной конкретной нормы.

Текстуальное закрепление имеют такие административно-процедурные принципы, как принцип равенства перед законом, презумпция невиновности, принцип законности.

**Смысловой способ** закрепления принципов характеризуется тем, что его содержание выводится из анализа содержания отдельных правовых норм или институтов (косвенное закрепление). При смысловом способе фиксации правовой принцип существует как "скрытое" в отдельной норме или институте общее правовое положение. Смысловой способ нормативной фиксации характерен для таких принципов административного процесса, как принципы национального языка, состязательности, диспозитивности, всесторонности и непосредственности.

Административная процедура как особый порядок рассмотрения полномочным органом публичной администрации дел осуществляется по инициативе граждан, организаций (юридических лиц) либо по инициативе органов публичной администрации.

Административные процедуры являются неотъемлемым компонентом в процессе принятия решений органами исполнительной власти и специфической формой их взаимодействия с обществом в целом и с гражданами, в частности.

Государственное управление отличается от других видов деятельности особой динамичностью и использованием гибких средств воздействия на меняющиеся ситуации, что, как подчеркивает Ю.А. Тихомиров, открывает поле для маневров и оперативных решений и действий. Государственные служащие действуют по усмотрению в соответствии с законом. Но границы усмотрения могут быть очень широкими. Значит, нужны стабильные рамки деятельности и тот порядок в управлении, который гарантирует оперативность и демократичность действий. Этим и объясняется пристальное внимание к развитию административного процесса и процедур в широком смысле в соответствии с нормами материального права.

К **элементам административной процедуры**, как правило, относятся:

процедурные правила, предназначенные для легального применения материальных и процессуальных норм;

набор юридических действий и актов, совершаемых и принимаемых уполномоченными субъектами в пределах их компетенции;

административные процедуры, которые реализуются в определенных стадиях посредством совершения определенных юридически значимых действий;

административные процедуры, которые реализуются в определенной продолжительности и с определенной периодичностью.

Итак, административные процедуры выступают одной из составных частей административного процесса. В сочетании с административно-материальными нормами они находятся в системе административного права.

Многообразие административной деятельности органов публичного управления требует введения и использования различных административных процедур.

Виды административных процедур можно систематизировать как по их назначению, субъектам и участникам, так и по способам решения задач. Имеются в виду такие процедуры, как переговорно-согласительные, организационные, функциональные, контрольные, координационные, демократические (социальные), смешанные (административно-судебные), административные регламенты международных организаций и межгосударственных объединений, а также коллизионные.

С. Агафонов прежде всего выделяет **позитивные** административные процедуры, призванные упорядочить основные виды административной деятельности органов публичного управления. Ряд процедур выделяются **коллизионными**, поскольку они применяются при рассмотрении споров и разрешении разногласий. Они могут перерасти в административно-юрисдикционные процедуры.

Существуют различные точки зрения о процедурах позитивного характера. Так, в частности, И.М. Лазарев выделяет следующие виды административных процедур, которые осуществляются органами исполнительной власти во взаимоотношениях с гражданами и их организациями: правопроставительные, связанные с обеспечением исполнения обязанностей гражданами и их организациями; лицензионно-разрешительные; регистрационные; контрольно-надзорные; государственно-поощрительные.

П.И. Кононов выделяет следующие виды процедур, которые реализуются в рамках позитивного административного процесса: регистрационное, лицензионно-разрешительное, правопроставительное, экзаменационно-конкурсное, экспертно-удостоверительное, поощрительное и служебно-привычное производство.

Кроме позитивных административных процедур существуют коллизионные административные – административно-защитные процедуры, связанные с рассмотрением жалоб и разрешением разногласий и споров в сфере публичного управления.

В рамках административно-принудительного процесса П.И. Кононов выделяет административно-надзорное, административно-следственное и административно-исполнительное производство, а также производство по привлечению лиц к административной ответственности.

В рамках административно-защитного процесса – производство по разрешению административных жалоб и административно-арбитражное производство.

Таким образом, в юридической литературе встречаются различные классификации административных процедур. Однако, по нашему мнению, административно-принудительные и административно-защитные процедуры являются не чем иным, как административным производством.

Административные процедуры выступают одной из составных частей административного процесса. В сочетании с административно-материальными нормами они находятся в системе административного права.

С нашей точки зрения, *под административной процедурой понимается установленный нормами административного права особый порядок деятельности органов исполнительной власти по рассмотрению и разрешению*

<sup>12</sup> См.: Дегтярева Е.А. Понятие административной процедуры // Юрист-Правоведь. 2007. № 4.

*индивидуальных дел, результатом которой будет издание индивидуального управленческого решения, направленный на обеспечение реализации прав и законных интересов частных лиц в процессе их взаимодействия с органами исполнительной власти в рамках выполнения последними своих функций и задач.*

Критикуя публичную администрацию, мы видим в ней причину задержек, проволочек, которым трудно найти обоснование. Часто расцениваем процедурные правила как нарушающие наши права или, как минимум, не соответствующие нашим интересам.

Институт административных процедур должен отвечать интересам частного лица, а именно: обеспечивать основные гарантии граждан. Например, соблюдение административным органом сроков издания индивидуального акта имеет для частного лица первостепенное значение, а в некоторых случаях – решающее в процессе осуществления предпринимательской деятельности. Препятствование административному формализму может стать не только главным инструментом в борьбе с коррупцией, но и будет подтверждением демократического развития любого государства.

Известно, что создание эффективного механизма защиты прав частного лица от произвола администрации – одна из

важных задач в демократическом государстве, а также показатель правовой культуры всего общества. Создание такого механизма одновременно предполагает решение, по нашему мнению, двух основных задач: 1) выбор эффективной системы административной юстиции; 2) принятие нормативного акта, отражающего порядок рассмотрения и разрешения индивидуальных дел.

Выбор модели административной юстиции с учетом национальных особенностей может быть обусловлен следующими факторами и принципами:

независимости от администрации;

независимости от других ветвей судебной власти;

простоты доступа к административному правосудию;

возможности реализации особого административно-процессуального процесса.

К сожалению, в России нет опыта законодательного регулирования административных процедур. В этой связи необходимо обратиться к зарубежному опыту, анализу и применению его положений. Речь, конечно, идет не о простом копировании, а о выявлении эффективных элементов и оценке возможности их использования, даже если это потребует значительных временных и финансовых затрат.