

Актуальные вопросы публичного права

УДК 342.9

DOI: 10.26456/vtpravo/2023.2.039

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ: УТОЧНЕНИЕ ДЕФИНИЦИИ И ХАРАКТЕРИСТИКА ОБЩЕПРАВОВЫХ ПРИНЦИПОВ

А.А. Беженцев

ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет МВД России»,
г. Санкт-Петербург

Дано авторское определение понятия «административные процедуры», раскрыто их отграничение от категории «административный процесс». Доказано, что реализация административных процедур в общественных отношениях невозможна без правильного применения принципов, являющихся исходными положениями рассматриваемой правоприменительной деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления. Принципы административных процедур по сфере действия дифференцированы на общеправовые, характерные для большинства отраслей права; специальные, используемые для регулирования конкретных групп административно-процедурных отношений. Проанализированы общеправовые принципы административных процедур: верховенства права, законности, равенства участников процедуры перед законом, публичности, беспристрастности. Сделан вывод, что назначение общеправовых принципов административных процедур: реализовывать обобщенное закрепление основ социального строя; обеспечивать однотипную формулировку норм права; осуществлять их влияние на общественные отношения путем правового регулирования; выступать всеобщими ориентирами при осуществлении полномочий должностными лицами органов исполнительной власти.

***Ключевые слова:** административные процедуры, административный процесс, государственная служба, общеправовые принципы, специальные принципы, принцип верховенства права, принцип законности, принцип равенства перед законом, принцип публичности, принцип открытости, принцип беспристрастности.*

Демократизация общественных отношений и в связи с этим повышенные требования к системе законодательства и управления обуславливают необходимость продолжения масштабного реформирования административной сферы, а также построения взаимоотношений личности с государством на новой основе.

Весомым шагом на этом пути является завершающая стадия административной реформы, но по прошествии нескольких лет правоприменительной практики, во-первых, в уточнении нуждаются

некоторые теоретические положения организации деятельности судов, органов исполнительной власти и местного самоуправления в аспекте формирования новых подходов и принципов их функционирования; во-вторых, возникает необходимость в окончательной конкретизации на концептуальном уровне понятия «административная процедура», рассмотрении его соотношения с категорией «административный процесс».

Слово «процедура» происходит от латинского «*procedure*», французского «*procédure*», а «процесс» – от латинского «*processus*». В лексическом плане «процедура» определяется так: «порядок длительного, последовательного дела, обряда» [3, с. 526]; «официальный порядок действий, исполнения, обсуждения чего-либо» [7, с. 577]; «порядок выполнения, ряд последовательных действий, необходимых для выполнения чего-нибудь» [14, с. 557]; «процесс» же означает: «последовательную смену каких-либо явлений, состояний; ход развития чего-либо» [11, с. 544], поэтому процедура – это только начальная форма урегулированности в деятельности соответствующих органов, которая при наличии объективной необходимости может перерасти в форму, именуемую процессом; процесс же – это разновидность процедуры, более совершенная, чем другие.

Этимология любого понятия неразрывно связана с историческим генезисом науки, к которой он относится, не являясь исключением из указанного правила и рассматриваемые понятия. Когда в Российской империи административное право начинает выделяться в отдельную область правовой науки, с ним более содержательно очерчивается предмет административного процесса. Например, в Словаре юридических и государственных наук начала XX в. под административным процессом понимают «разрешение споров относительно законности распоряжений органов управления и самоуправления, которые начинаются особым административным иском и осуществляются особыми учреждениями, называемыми судами административными. Цель административного иска – достичь отмены незаконного распоряжения» [12, с. 12].

Учитывая, что преемником Российской империи, в дальнейшем СССР, по законодательству, правоприменительной практике и трудам ученых соответственно является юриспруденция Российской Федерации, то логично, что длительное время и в современном российском законодательстве первично применялось понятие «процесс», употреблявшееся более полутора веков (а не «процедура»), и рассматривалось оно в соотношении с понятием «судебное производство», подтверждением чего, по мнению Н.Г. Салищевой, «являются правовые акты, в которых “процесс” ассоциируется с порядком рассмотрения или разрешения судебных дел» [10, с. 10].

Что касается исполнительно-распорядительных отношений между государственной администрацией и гражданами, то они на законодательном уровне не регулировались до середины XX в. Таким образом, можем утверждать, что более широкое понятие именно административной процедуры исторически самостоятельно выделяется после административного процесса, т. к. сначала появилось право на обжалование решений органов исполнительной власти в судебном порядке, а уже на основе разработанных в процессе производств принципов возникло право административной процедуры.

Итак, рассмотрение административно-юрисдикционного процесса и административной процедуры в едином контексте широкого определения административного процесса неточно, хотя они имеют определенные схожие черты. Наряду с этим есть существенные отличия, которые указывают на необходимость их разграничения: 1) органы исполнительной власти осуществляют правоприменительную функцию, предметом которой не является административно-правовой спор; 2) для административной процедуры не характерен особо сложный порядок рассмотрения дел, чего нельзя сказать о рассмотрении административно-правовых споров; 3) результат административно-юрисдикционного процесса предполагает возможность применения мер принуждения, отсутствующих в административной процедуре.

Учитывая исследование содержания понятия «административная процедура», а также определение ее места в административно-процессуальной деятельности, можно сделать вывод, что под указанной категорией следует понимать установленный законом порядок рассмотрения и решения индивидуальных дел, предметом которых не является административно-правовой спор, органами исполнительной власти и местного самоуправления, который заканчивается принятием административного акта или заключением административного договора, результат содержания которых не предполагает возможность применения мер принуждения. Особое внимание в содержании этого понятия необходимо обратить на административный договор как конечный этап процедурной деятельности, поскольку он приближает его к наивысшим демократическим стандартам в отношениях власти и гражданина;

На сегодняшний день многие авторы посвящают труды исследованию административных процедур [2; 4, с. 38–46; 9, с. 76–81; 13, с. 8–27], однако их принципы, т. е. своего рода «стержни», которые становятся своеобразной переходной плоскостью от права к морально-этическим нормам в работе органов государства, являются промежуточным звеном, связывающим социальные достижения цивилизации с практическим претворением в жизнь правой нормы, научному анализу подвергались лишь фрагментарно.

Принципы административной процедуры по сфере действия можно классифицировать на общеправовые, которые характерны для многих отраслей и институтов права, а также специальные, которые могут быть применены и более характерны для регулирования конкретных групп административно-процедурных отношений.

Рассмотрим содержание общеправовых принципов административных процедур.

1. Первым, основополагающим из всей совокупности общеправовых принципов в сфере применения административных процедур, является принцип верховенства права, который предусматривает приоритетность обеспечения прав и свобод человека и гражданина, справедливости и гуманности в деятельности административных органов.

Истоки этого принципа восходят к идейно-правовым воззрениям Платона, Аристотеля, Цицерона о том, что власть осуществляется в соответствии с установленными государством правилами, а понятие «верховенство права» раскрывается в двух значениях: в первом оно касалось «всего образа жизни», во втором – «нескольких институтов публичной власти» [5]. Толкование этого принципа во втором значении предполагает деятельность магистратов, т. е. органов исполнительной власти городов-государств античной Греции, в соответствии с предписаниями закона. Соотнося этот принцип с современными условиями деятельности органов управления, видна необходимость соблюдения норм законов и подзаконных нормативно-правовых актов, определяющих их функциональность.

Принцип верховенства права в правовом государстве определяет условия жизнедеятельности всего социального организма [8, с. 111], т. е. пронизывает всю сферу функционирования органов государственной власти, порядок их создания, ликвидации, реорганизации, а также предусматривает порядок деятельности общественных организаций, их взаимоотношения с государственными, которые происходят на основе правовых норм.

Роль принципа верховенства права состоит в том, что публичная власть не только может творить право, но и ограничена в творении права, другими словами, для государства и уполномоченных им органов устанавливаются определенные преграды, границы при реализации правотворческой функции, и этими барьерами являются конституционные принципы. В частности, в Конституции Российской Федерации прописано, что она имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации; законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить ей; органы государственной власти, местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы.

2. Вторым, но не менее важным, чем принцип верховенства права, является принцип законности, согласно которому органы исполнительной власти должны действовать в пределах предоставленных им полномочий и способом, определенным исключительно законом. Этот принцип пронизывает всю деятельность административных органов. Во-первых, решение индивидуальных административных дел осуществляется в точном соответствии с нормой закона; во-вторых, правотворческий процесс выражается в принятии нормативных административных актов с соблюдением принципа законности.

Как видим, этот принцип является ограничением административной власти. С учетом этого целесообразно упомянуть принцип разделения властей Ш.Л. Монтескье [6], согласно которому каждая власть имеет свою компетенцию и одновременно выступает в роли сдерживающего механизма в отношении другой. В этом аспекте мы говорим об исполнительной власти, которая строит свою деятельность на соблюдении предписаний, установленных законодательной ветвью власти, а суд, являющийся третьей составляющей такого разделения, может признать решение органов государственного управления противоречащим нормам закона.

Принцип законности, закрепленный Конституцией Российской Федерации, свое практическое воплощение приобретает в законах и подзаконных нормативно-правовых актах, выступающих регуляторами отношений в процессе государственного управления. Правовые акты в этой сфере рассматриваются как регулятор поведения государственных служащих, устанавливающий рамки полномочий лиц управленческой системы и влияющий на формирование правового сознания и культуры у населения.

Основываясь на вышеупомянутом, мы наблюдаем, что закон имеет две большие сферы влияния: во-первых, это должностные лица государственной службы, являющиеся действенной частью системы управления, на которые непосредственно направлена регулирующая сила нормы права, а во-вторых, это воспитывающиеся в духе соблюдения закона граждане и лица. Этой характеристикой мы показываем два основных направления регуляторной стороны закона, а с ним и законности, поскольку закон является корнем слова «законность» не только с лингвистической точки зрения, но и с правовой: именно через закон, его действие во времени, в пространстве и реализуется принцип законности.

Административно-правовая сфера регулирующего влияния закона на отношения в социуме достаточно значительна, поэтому весьма важно, чтобы управленческая система была максимально эффективной в своей деятельности, осуществляла свои полномочия с соответствии с нормами права, что обеспечивало бы соблюдение принципа законности в системе

органов управления, являющихся частью государственного аппарата и собственно на государство возлагается обязанность установления таких условий, при которых деятельность этих органов носила бы юридически-должный характер.

Новые ориентиры в построении системы государственных органов управления подсказывают, что для достижения этой цели в первую очередь необходимо издание правовых актов, выступающих регулятором поведения государственных служащих, в соответствии с принципами правового государства, одним из которых является законность. Положительным шагом по этому вопросу было подписание Указа Президента Российской Федерации, утвердившего общие принципы служебного поведения государственных служащих [1].

3. Третий принцип – равенство участников административной процедуры перед законом, определяется в двух аспектах, что раскрывает его универсальное содержание, а именно: с первой точки зрения, т. е. всеобщего равенства, он относится к общеправовым принципам, с другой, т. е. уравнивания в правах лиц и органов государственной власти, – к отраслевым.

Таким образом, к общеправовым принципам относится принцип всеобщего равенства, согласно которому частные лица равны в правах в реализации административной процедуры, независимо от условностей, т. е. не может быть привилегий или ограничений по признакам гендерной принадлежности, расы, цвета кожи, политических, религиозных и других убеждений, этнического и социального происхождения, имущественного положения, места жительства, по языковым или другим признакам. К отраслевым принципам относится принцип равенства (уравнивания) в правах лиц и органов государственной власти, т. е. «субъектов управления» с «объектами управления».

Раскрывая это утверждение, целесообразно обратиться к понятию публичной администрации, согласно которому в процессе выполнения властных полномочий доминирующими становятся «методы регулирования» в противовес «методам управления», которые корнями уходят в эпоху абсолютизма. Дискуссии о равенстве при таком подходе не могли вестись, ведь отношения характеризовались подчинением, т. е. органы государственного управления, во-первых, принимали общеобязательные предписания (они закреплялись в указах, постановлениях, положениях, распоряжениях, инструкциях, протоколах); во-вторых, в организации выполнения указанных предписаний и, в-третьих, в осуществлении контроля над этим процессом. Интегрирующим качеством между субъектом и объектом управления выступает регулирующее влияние, которое в данном контексте является неременным и обязательным (всегда) имеющимся компонентом управления.

На сегодняшний день существует тенденция противоположного понимания и содержательного наполнения понятия администрации, согласно которому она в принятии решений должна учитывать частные интересы, обеспечиваемые законодательным регулированием административной процедуры, которое позволяет уменьшить стратегически слабое положение человека перед органами власти.

4. Четвертым, нуждающимся в отдельной характеристике, назовем принцип публичности, который можно интерпретировать в двойном понимании, а именно: как принцип официальности и принцип открытости. Принцип официальности – обязанность государственных органов, их должностных лиц осуществлять рассмотрение и разрешение индивидуально-конкретных дел и связанные с этим действия от имени государства, за государственный счет. Официальный характер административного производства проявляется в том, что все процедуры заранее определены в законе, и установлению объективной истины органом, действующим от имени государства при решении административного дела, не могут препятствовать никакие частные соглашения или личные пожелания участников процесса.

Такая характеристика иллюстрирует одну сторону рассмотрения, понимания и толкования принципа публичности, что не в полной мере способствует реформированию управленческой сферы, ведь одна из основных задач административной реформы – приблизить управленческую систему к нуждам рядового гражданина, лица, сделать ее деятельность понятной всем, поэтому общепринятое понимание термина публичности в смысле открытости, а не официальности, будет только способствовать этому.

Вторая составляющая принципа публичности – открытость – заключается в доступности лиц к рассмотрению материалов или слушанию дела. Орган, реализующий административную процедуру, обязан обнародовать данные о месте и времени рассмотрения материалов, слушания дела, пригласить всех заинтересованных лиц.

Основываясь на вышеупомянутом, целесообразно использовать в правовой науке принцип официальности в понимании деятельности государственно-властных субъектов по решению поставленных им задач, а принцип публичности как открытость.

5. Пятым принципом, который является ведущей основой справедливости деятельности административного органа при решении вопросов административной процедуры, является принцип беспристрастности должностных лиц административного органа при решении дела, который определяется как отсутствие у административного органа какой-либо неправомерной заинтересованности в результатах разрешения дела. На самом деле это требование касается должностного лица, на которое законом возложена обязанность рассматривать, выносить решения по делу, и для того, чтобы

устранить какие-либо сомнения в его беспристрастности, законом предусмотрена возможность отвода или самоотвода этого лица.

Принципы – это определенного рода стержни, которые становятся своеобразной переходной плоскостью от права к нормам этики и морали в деятельности государственных органов, они являются промежуточным звеном, которое объединяет общественные достижения цивилизации с практической реализацией нормы права.

Сущность административно-процедурного регулирования отношений в социуме состоит в правильном использовании принципов, являющихся базисом правоприменительной деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления. Цели, которые должны достигнуть общеправовые принципы административных процедур: осуществлять единую констатацию базиса социального строя; поддерживать единую трактовку правовых норм; обеспечивать их воздействие на общественные отношения с помощью нормативно-правовой регламентации, – обязаны представлять едиными векторами при реализации полномочий должностными лицами органов исполнительной власти, ведь в них сосредоточенный мировой опыт развития цивилизации и не воспользоваться ими – неправильно.

Список литературы

1. Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» // РГ. 2002. № 152.
2. Давыдов К.В. Административные процедуры: концепция правового регулирования: дис. ... докт. юрид. наук. Нижний Новгород, 2020. 655 с.
3. Даль В.М. Толковый словарь живого великорусского языка. В 4 т. Т. 3. М.: Русский язык, 1980. 555 с.
4. Зюзин В.А. От административных процедур к административной процедуре // Современные проблемы административного права, процесса и процедур: российский и зарубежный опыт: материалы Международной научно-практической конференции, Новосибирск, 14–15 мая 2018 года / под ред. Ю.Н. Старилова, К.В. Давыдова. Новосибирск: Сибирский университет потребительской кооперации, 2018. С. 38–46.
5. История политических и правовых учений: учебник для вузов / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. 4-е изд., перераб. и дополн. М.: Норма, 2004. 944 с.
6. Монтескье Ш.Л. О духе законов (De l'esprit des lois). Серия: Эксклюзивная классика. М.: АСТ, 2021. 864 с.
7. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.: Советская Энциклопедия, 1973. 846 с.
8. Рабинович П.М., Хавронюк М.И. Права человека и гражданина: учебное пособие. М.: Атака, 2004. 464 с.
9. Редкоус В.М. Общая характеристика Закона Республики Беларусь «Об основах административных процедур» // Закон и право. 2022. № 2. С. 76–81.
10. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М.: Юридическая литература, 1964. 158 с.

11. Словарь русского языка в четырех томах. Изд. третье, стереотипное. Т. III / под общ. ред. А.П. Евгеньевой. М.: Издательство «Русский язык» Института русского языка Академии наук СССР, 1987. 752 с.

12. Словарь юридических и государственных наук. Т. 1 / под ред. А.Ф. Волкова и Ю.Д. Филиппова. СПб.: Общественная польза, 1901. 216 с.

13. Старилов Ю.Н. Административные процедуры – неотъемлемая часть законодательства о государственном и муниципальном управлении: проблемы теории, практики и законотворчества // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2019. № 4 (39). С. 8–27.

14. Ушаков Д.Н. Толковый словарь современного русского языка. 100000 наиболее употребительных слов современного русского языка с подробной разработкой значений, грамматической информацией. М.: Аделант, 2014. 800 с.

Об авторе:

БЕЖЕНЦЕВ Александр Анатольевич – кандидат юридических наук, доцент, полковник полиции, начальник кафедры административной деятельности органов внутренних дел ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет МВД России» (198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова д. 1); SPIN-код: 5243-1039; ORCID: 0000-0002-9909-9869; e-mail: adovd@mail.ru

ADMINISTRATIVE PROCEDURES: CLARIFICATION OF THE DEFINITION AND CHARACTERIZATION OF GENERAL LEGAL PRINCIPLES

A.A. Bezhentsev

Saint-Petersburg university Ministry of the internal affairs
of Russian Federation, Saint-Petersburg

The author's definition of the concept of «administrative procedures» is given, their delimitation from the category «administrative process» is disclosed. It is proved that the implementation of administrative procedures in public relations is impossible without the correct application of the principles that are the starting points of the considered law enforcement activities of executive authorities and local self-government. The principles of administrative procedures in terms of scope are differentiated into: general legal, characteristic of most branches of law; special, used to regulate specific groups of administrative and procedural relations. The general legal principles of administrative procedures are analyzed: the rule of law; legality; equality of participants in the procedure before the law; publicity; impartiality. It is concluded that the purpose of the general legal principles of administrative procedures is: to implement a generalized consolidation of the foundations of the social system; ensure uniform wording of the rules of law; to exercise their influence on social relations through legal regulation, they should act as universal guidelines in the exercise of powers by officials of executive authorities.

Keywords: *administrative procedures, administrative process, civil service, general legal principles, special principles, rule of law principle, principle of*

legality, principle of equality before the law, principle of publicity, principle of openness, principle of impartiality.

About author:

BEZHENTSEV Alexander – PhD in Law, docent, colonel of police, chief chair of administrative activity agencies of the internal affairs Saint-Petersburg university Ministry of the internal affairs of Russian Federation (198206, St. Petersburg, ul. Pilot Pilutov, 1); SPIN-code: 5243-1039; ORCID: 0000-0002-9909-9869; e-mail: adovd@mail.ru

Беженцев А.А. Административные процедуры: уточнение дефиниции и характеристика общеправовых принципов // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2023. № 2 (74). С. 39–48.

Статья поступила в редакцию 10.03.2023 г.

Подписана в печать 27.05.2023 г.