

## ПРАВО

УДК 342.92

С.В. Ведяшкин

### АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ ОХРАНИТЕЛЬНОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ

Рассмотрены понятие административных процедур в современных условиях, их виды и особенности административных процедур охранительной направленности. Анализируется их система в контексте формирования новой парадигмы административного процедурного производства. В результате исследования сделаны следующие выводы: ряд административных процедур «позитивного» содержания характеризуется ярко выраженной охранительной направленностью; необходимо современное переосмысление структуры административного процесса и его соотношения с административным процедурным производством.

**Ключевые слова:** административные процедуры; административное процедурное производство; виды административных процедур; административное процессуальное право.

Всякий раз, говоря о проблеме юридических процедур, процедурного производства, процедурных норм, независимо от их отраслевой принадлежности, исследователь вынужден обращаться к определению дефиниций выделенных понятий. Предопределено, пожалуй, это следующими обстоятельствами: во-первых, подчинение требованиям выстраивания логики научного исследования, создание для него определенного «фундамента», «остова», позволяющего получить планируемые результаты и обосновывать, доказывать, если угодно, их верность – научную состоятельность; во-вторых, извечная дилемма юриспруденции – соотношение таких категорий, как «материальные», «процедурные» и «процессуальные» нормы.

Подавляющее большинство исследований в области административного процесса, административных процедур начинается с решения выделенных проблем. Зачастую исследователи обращаются к анализу юридического процесса как общей категории, в последующем рассматривая его часть – административный процесс, и затем, исследуя структуру последнего, выделяют «управленческий процедурный административный процесс» [1. С. 94] или «административные процедуры как составной элемент административного процесса» [2. С. 104–105].

Безусловно, приведенными позициями не ограничивается весь спектр приемов, используемых ведущими учеными-административистами при анализе административного процесса и его структуры. Стоит подчеркнуть очевидное – существует значительное количество разноплановых, противоречивых определений этой административно-правовой категории, к числу ведущих ученых, внесших значительный вклад в развитие, становление, совершенствование административного процесса, административного процессуального права, стоит отнести А.Б. Зеленцова, А.И. Каплунова, П.И. Кононова, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, Н.Г. Салищеву, П.П. Серкова, В.Д. Сорокина, Ю.Н. Старилова, С.А. Старостина, А.И. Стахова, С.С. Студеникина, М.С. Студеникину, Ю.А. Тихомирова и многих других.

В теоретических определениях доминирует «широкий подход» к пониманию административно-процессуального законодательства и администра-

тивного процесса. Профессор С.А. Старостин обоснованно полагает, что «настало время уйти от такого понимания: революционные выводы 60-летней давности, сделанные нашими коллегами, сегодня не имеют под собой содержательных оснований. Сегодня как никогда актуальна проблема юридической формализации управленческих отношений органов исполнительной власти... Уже всем понятно, что управленческий процесс (процесс власти-подчинения) и юрисдикционный (административный) процесс объединить невозможно: управленческий процесс по своему характеру является позитивным, а юрисдикционный – сугубо правоохранительным» [2. С. 102–103]. Вместе с тем современная научная парадигма объединяет их в единую категорию «административный процесс», придавая ей ярко выраженный интегративный характер.

Элементарный анализ основополагающих административно-правовых понятий и их дефиниций, таких, например, как государственное управление, исполнительная власть, полномочия и функции органов исполнительной власти, позволяет административный процесс и его процедурную составляющую возвести в ранг базовых, основных понятий, используемых в административно-правовой науке и законодательстве. Л.Л. Попов весьма точно заметил, что без административного процесса и его составной части административно-процедурного (управленческого) процесса, который является юридической формой реализации государственного управления, исполнительной власти, невозможно осуществление управленческой деятельности [1. С. 93].

В этой связи допустимым замечанием может являться упоминание о необходимости анализа динамической составляющей государственного управления, поскольку, говоря о предоставленных полномочиях, компетенции конкретного органа исполнительной власти, иных элементах его административного правового статуса, мы неизменно характеризуем его статическое состояние. Напротив, административные процедуры – совокупность административно-процедурных норм, обеспечивают «подвижность», динамику государственного управления, выступая ее «кровеносными сосудами», являясь формой его осуществления.

Учитывая приведенный тезис, мы должны понимать, что, нерешенность, дискуссионность проблем теоретического характера, в части определения административного процесса, административного процессуального законодательства, их структуры, отсутствие единообразного регулирования административных производств не позволят в практической деятельности публичным субъектам качественно, эффективно, без реального прогресса обеспечить защиту прав и законных интересов индивидуальных и коллективных субъектов. Заслуживает внимания прозорливое замечание Ю.Н. Старилова о том, что «проблема надлежащей правовой регламентации административных процедур останется малопривлекательной для законодателя по своим политико-правовым задачам и конструктивным основаниям» [4. С. 15]. Спустя практически три года подмеченная незаинтересованность нормотворческих органов более чем очевидна, судорожное обеспечение практической сферы деятельности разрозненными нормативными актами, обеспечивающими регламентацию действий органов государственного управления в различных сферах, отраслях экономики качественно, надлежащему опосредованию административных процедур не способствует, усугубляя и без того сложную, излишне урегулированную деятельность административных органов.

В очередной раз требуется заострить внимание на необходимости принятия единого нормативного акта в этой сфере, стоит подчеркнуть его чрезвычайную важность. В сложившихся непростых социальных, экономических и политических условиях, публичной администрации требуется «концептуальный стержень» ее деятельности и действий, в качестве которого может и должен выступить ФЗ «Об административном производстве». Общество не меньше заинтересовано в скорейшем принятии указанного системобразующего нормативного акта, поскольку административные процедуры, по мнению В.Ю. Синюгина, являются одним из важнейших современных и эффективных правовых ограничений для публичной власти, обеспечивают становление правового государства и реализацию норм, закрепленных в Конституции РФ [5. С. 30], что также является «краеугольным камнем» в построении эффективной системы государственного управления в нашей стране.

Анализ законодательства об административных процедурах и производствах ряда стран позволяет выделить их две основные группы: те государства, которые пошли по пути комплексного регулирования административных процедур или производств, посредством принятия единого нормативного акта; другая группа имеет ряд разрозненных нормативных актов, в соответствии с которыми органы публичной власти осуществляют свои действия. К первой относятся Венгрия (Закон 1957 г. «Об общих постановлениях административного процесса»), Болгария (Закон 1970 г. «Об административном производстве»), Польша (Административно-процессуальный кодекс Республики Польша, 1960 г.), Чехия (Закон 1996 г. «Об административном процессе»), Эстония (Административно-процессуальный кодекс Эстонии, 1999 г.), Казахстан (Закон 2000 г. «Об администра-

тивных процедурах»), Германия (Закон 1976 г. «Об административных процедурах»), США (Правила административной процедура 1946 г.), а также Греция, Румыния, Испания, Канада, Беларусь и т.д.

К странам, не имеющим единого законодательства об административном производстве в административных органах, относятся Англия, Франция, Италия и, соответственно, Россия и др. Представляется, что отечественному законодателю требуется повторный, дополнительный акцент Президента РФ, который в далеком 2003 г. обратил внимание в Послании Федеральному Собранию на необходимость оформления эффективно работающего механизма разрешения споров между гражданином и государством за счет совершенствования административных процедур и судебных механизмов.

В ряде работ ведущих ученых в области административного права и процесса обращается внимание на определенные аспекты, характеризующие административные процедуры с позиций: во-первых, некоего определенного порядка; во-вторых, определенного вида деятельности; в-третьих, определенного комплекса специальных правовых норм [3. С. 109–111]. В административно-правовой литературе содержание первого признака приводится в контексте: административно-властных полномочий, направленных на разрешение юридического дела или выполнения управленческой функции (Ю.Н. Старилов); совершения последовательных действий по разрешению административным органом индивидуально-юридического дела (Ю.А. Тихомиров). Вторая особенность так же имеет различные дефиниции, например: урегулированная норма права правоприменительная деятельность исполнительных органов по разрешению ими юридических дел в пределах предоставленных полномочий (И.М. Лазарев); урегулирование правовых споров (С.Н. Соловцов); защита прав и свобод человека и гражданина (В.В. Власенков) и т.д.

Признавая обоснованность приведенных тезисов относительно административных процедур, обращает на себя внимание то, что любое управленческое действие органов исполнительной власти определено является строго регламентированной совокупностью процедурных норм. «Пошаговая», детально упорядоченная совокупность административных процедур составляет в комплексе административное производство.

Стоит признать, что «административная процедура» – весьма сложная правовая категория, имеющая многоаспектные грани характеризующие ее. Исследование процедурной деятельности публичных органов в контексте управленческого процесса, как справедливо отмечает Л.А. Мицкевич, позволяет взглянуть на них с иной стороны [6. С. 61], что, в конечном счете, отражается на его структуре.

Доминирующей позицией в административно-правовой литературе является выделение в структуре административного процесса двух элементов: административно-процедурного (управленческого) и административно-юрисдикционного (правоохранительного). В отношении административных процедур отмечается их позитивный характер (в любом управленческом процессе решается вопрос (проблема) положительного содержания); направленность на обеспе-

чение реализации прав индивидуальных субъектов и законных интересов организаций является в основе своей бесспорной, поскольку отсутствует потребность в оценке поведения сторон.

Напротив, административно-юрисдикционный процесс является сугубо правоохранительным, обеспечивая защиту прав, свобод и законных интересов субъектов управленческих отношений – участников юрисдикционного производства, в основе которого находится конфликт. По мнению Л.Л. Попова, наряду с указанными структурными частями административного процесса необходимо рассматривать третий элемент – административное судопроизводство [1. С. 94].

Очевидно, что в основе доминирующей в литературе структуры административного процесса лежит такой критерий, как характер взаимодействия субъектов управления и подчинения.

Используя иные подходы к анализу процедурного производства, о чем упоминалось ранее, например, опираясь на такой управленческий критерий, как функции органов исполнительной власти (или иными словами, виды деятельности), порождаются основания для разделения на правоустановительные, правоприменительные и правоохранительные виды процесса [7. С. 384].

Административный процесс, независимо от используемого подхода, аспектов его исследования, избираемых критериев, представляет собой организованную определенным образом систему. Любая система имеет единую цель (бесцельных систем не бывает) и заданную программу по ее достижению. Подчиненные единому алгоритму управления административные процедуры и административно-юрисдикционная составляющие отраслевого процесса «демонстрируют наличие определяющих признаков, которые позволяют относить их к единой системе» [8. С. 21].

Практически любое обращение исследователей к проблеме административных процедур, в том числе в контексте системного подхода, связано с анализом элементов, образующих их содержание. Л.Л. Попов говорит о том, что перечислить все административные процедуры не представляется возможным, относя к основным их видам: процедуру по принятию нормативных актов государственного управления; процедуру по рассмотрению предложений и заявлений граждан и обращений организаций; лицензионно-разрешительную и регистрационную процедуры; процедуру по выдаче актов гражданского состояния; процедуру предоставления государственных услуг; аттестационные и аккредитационные процедуры; патентную процедуру; процедуру, связанную с осуществлением контроля и надзора; процедуру, по отчислению обучающихся; процедуру установления личности иностранного гражданина и др. [1. С. 98]. Обращает на себя внимание включение в этот перечень процедур, на первый взгляд, иной отраслевой принадлежности.

Соглашаясь с мнением А.В. Сладковой, отметим, что административная процедура будет иметь место тогда, когда приходится сталкиваться с реализацией компетентными органами или должностными лицами задач и функций в сфере государственного управления, т.е. юридическим результатом [9. С. 192], в основе которого лежит бесспорный, позитивный характер.

Учитывая значительное количество административных процедур, исследователи вынуждены прибегать к их группированию, классификации по определенным критериям. Так, О.В. Морозова в своем диссертационном исследовании обратилась к следующим критериям деления административных процедур на виды: по объектам управления (направленные на физических, юридических лиц или смешанные группы лиц); уровню регулирования (осуществляемые на федеральном или региональном уровнях); стадиям; по институтам; субъектам управления и т.д. В то же время акцентируется внимание на общем характере подобных классификаций, с чем нельзя не согласиться.

Использование задач, функций, стоящих перед государством, в контексте соответствующих административных процедур, обеспечивающих удовлетворение публичного или частного интереса, представляется более продуктивным и обоснованным подходом. В этой связи необходимо выделять охранно-ограничительные: лицензионно-разрешительные, контрольно-надзорные (обеспечивают публичные интересы государства, посредством установления специальных требований и ограничений, контроля над их соблюдением), и надельные: правопродоставительные, регистрационные, по рассмотрению предложений и поощрительные процедуры (обеспечение частного интереса путем принятия государственно-властных актов или совершения юридически значимых действий) [10. С. 44–46]. Означает ли это, что административные процедуры участвуют в реализации охранительной функции административного права, играя своего рода обеспечительную роль, например, при осуществлении определенных видов деятельности.

На первый взгляд, напрашивается однозначный отрицательный ответ, поскольку доминирующей научной концепцией определено, что правоохранительными являются производства административно-юрисдикционного характера, административно-процедурные таковыми особенностями не отличаются. По мнению И.В. Пановой, административно-юрисдикционный процесс всем своим содержанием призван осуществлять охранительную функцию, реализующуюся при разрешении споров, принудительных мер, оказывая принудительное воздействие на сознание людей, содержит возможность использования контрольно-предупредительных мер в целях устранения причин, порождающих правовые конфликты [11. С. 104].

В юридической литературе является устоявшимся отнесение контрольно-надзорных процедур, без каких-либо оговорок и исключений, к административным. Действующее законодательство определило, что данный вид процедурной деятельности направлен на предупреждение, выявление и пресечение нарушений гражданами, организациями, индивидуальными предпринимателями требований действующего законодательства. В этом контексте понятно, что анализируемая часть административного процесса не лишена охранительного наполнения, профессор И.В. Панова также признает их охранительную направленность, но все же относит их к административно-юрисдикционным производствам.

Детальный анализ отдельных видов административных процедур, основанный на ранее приведенных критериях (удовлетворение публично или частного интереса), позволяет рассматривать их как совокупность норм, обеспечивающих охрану жизненно важных интересов. Например, лицензионно-разрешительные процедуры направлены на обеспечение режима безопасности индивидуальных и коллективных субъектов, государства в целом, в основе своей обеспечивая предотвращение прав частных субъектов, что является определяющим признаком в отнесении их к охранительно-ограничительным процедурам, подчеркивающим их охранительную направленность и содержание.

Определенной оригинальностью отличается позиция О.С. Беркутовой, которая предложила выделять экзаменационно-конкурсное и экспертно-удостоверительное производство [12]. Представляется, что экзаменационно-конкурсное производство является подвидом основных административных процедур, к числу которых традиционно относятся лицензионно-разрешительные, регистрационные, правотворческие процедуры, а также рассмотрение обращений граждан и организаций (исключая жалобы), чего не скажешь об экспертно-удостоверительном, отличающемся специфическими признаками.

В этой связи заслуживает внимания авторитетное мнение В.Д. Сорокина: «...административные производства обладают таким качеством, как органическая способность интенсивно пополняться новыми производствами» [13. С. 634], поскольку их появление обусловлено потребностями современного этапа развития нашего государства, реформами в различных сферах, которые зачастую вызывают к жизни новые общественные отношения, требующие адекватного правового опосредования. Появление новых видов административных процедур, ранее не известных правовой доктрине, является вполне логичной и органичной тенденцией, в контексте возрастания социальной роли соответствующих норм. Нормотворческие органы в этих случаях стремятся облечь в правовую форму полезные, устойчивые модели взаимодействия членов социума, придавая им определенную упорядоченность, легализуя их. Очевидно, главенствующую роль в этом будут выполнять юридические (правовые)

процедуры различной отраслевой принадлежности, в том числе и административные.

Целью экспертно-удостоверительных административных процедур является официальное установление или подтверждение определенных фактов, имеющих значение для лиц их инициировавших. К числу таких процедур, учитывая приведенный критерий, можно отнести: государственную экологическую экспертизу, экспертизу промышленной безопасности опасных производственных объектов (эколого-экспертные процедуры), экологическую сертификацию, экологический аудит, градостроительную экспертизу и иные виды экспертно-удостоверительных действий, осуществляемых органами государственного управления.

Свое формальное закрепление, объективирование большинство из них получили на уровне норм законодательства об охране окружающей среды, недрах, животном мире, лесах и водных объектах. Зачастую в указанных отраслях детально, «пошагово» регламентируются правила поведения субъектов соответствующих отношений. Элементарный анализ природоохранного и природоресурсного законодательства позволяет сделать вывод о том, что в их основе лежит административно-правовой механизм. Публичность отношений, специфическая роль государства, его органов в них, охранительная направленность норм отраслей в известной степени позволяют сделать подобное заключение. Чем сказанное, в очередной раз, не иллюстрация охранительной направленности административных процедур, обеспечивающих охрану окружающей среды, посредством предотвращения негативного воздействия на нее, отдельные компоненты на различных стадиях осуществления хозяйственного процесса?

Приведенные в статье размышления призваны показать, что отмеченный в начале данной работы тезис С.А. Старостина имеет более чем весомые аргументы. Полагаю, что в России пришло время основательно обсудить вопрос о становлении административного процедурного права, беря за основу его выделения отнюдь не те критерии, на которые опирается современная парадигма административного процесса, в том числе воспринимая достаточно чужеродно административные регламенты – порождение иной правовой системы.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Попов Л.Л. Административные процедуры: проблемы теории, законодательства и практики // Вестник университета им. О.Е. Кутафина. 2016. № 5 (21). С. 92–99.
2. Старостин С.А. О соотношении понятий «административный процесс», «административное производство», «административные процедуры» // Вестник университета им. О.Е. Кутафина. 2016. № 5 (21). С. 100–106.
3. Стахов А.И. К вопросу о необходимости разработки Федерального закона «Об административном производстве» // Вестник университета им. О.Е. Кутафина. 2016. № 5 (21). С. 107–117.
4. Старилов Ю.Н. Станет ли кодекс административного судопроизводства Российской Федерации основой для развития законодательства об административных процедурах // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 15–22.
5. Синугин В.Ю. Административная процедура: проблемы дефиниции // Административное право и процесс. 2014. № 10. С. 30–33.
6. Мицкевич Л.А. Административные процедуры как вид управленческих процедур // Актуальные вопросы публичного права. 2015. № 3 (33). С. 56–70.
7. Административное право : учеб. / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 2000. 678 с.
8. Ведяшкин С.В. Функции современного административного права и их система // Административное право и процесс. 2017. № 1. С. 18–22.
9. Сладкова А.В. К вопросу об административно-процедурном процессе и административных процедурах // Вестник университета им. О.Е. Кутафина. 2016. № 5 (21). С. 190–195.
10. Морозова О.В. Административные процедуры в РФ, США, ФРГ : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 214 с.
11. Панова И.В. Административно-процессуальное право России. 4-е изд., пересмотр. М. : Норма: ИНФРА, 2016. 288 с.
12. Беркутова О.С. Административно-процедурные производства в сфере исполнительной власти : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 205 с.

#### ADMINISTRATIVE PROCEDURES OF PROTECTIVE DIRECTION

*Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal*, 2017, 422, 206–210.

DOI: 10.17223/15617793/422/29

Sergey V. Vedyashkin, Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation). E-mail: served@rambler.ru

**Keywords:** administrative procedures; administrative procedural proceeding; types of administrative procedures; administrative procedural law.

This article discusses the notion of administrative procedures under modern conditions, their types and features of administrative procedures of protective direction. The author analyzes their system with reference to the formation of a new paradigm of administrative procedural litigation, determines its place in administrative procedural law. When writing this article, the author examines the mechanism of administrative procedural mediation of regulatory relations, specifies the place of administrative-procedural litigation in the system of other procedural regulators, explains the necessity to adopt Federal Law “On Administrative Proceeding”, determines other criteria for classifying administrative proceedings elements, analyzes administrative procedures in the context of implementation of the protective function of administrative law. The author uses methods of system analysis, dialectical, logical, comparative methods, method of analysis and synthesis, method of induction and deduction. The author gets the following results of the research. 1. Administrative proceeding demand a relevant, single regulatory mediation – adoption of Federal Law “On Administrative Proceeding”. 2. Applying functions and aims set before the state in the context of corresponding administrative procedures, satisfying public and personal interests seem a more productive and reasonable approach that helps to identify protective- restrictive (license-permissive, monitoring-supervisory) and providing procedures its types. 3. A range of administrative procedures of “positive” content are characterized by a prominent protective directionality; they contribute to the implementation of the protective function of administrative law, being a kind of an injunctive measure. 4. Monitoring-supervisory proceeding aims to prevent, expose and control offences, which emphasizes its protective interpretation. 5. Expert certifying administrative procedures show the protective direction of administrative procedures, providing the protection of environment. 6. A modern reinterpretation of the administrative proceeding structure and its correlation with administrative procedural litigation in the context of the formation of administrative procedural law is required.

#### REFERENCES

1. Popov, L.L. (2016) Administrative procedures: theoretical, legislative and practical problems. *Vestnik universiteta im. O.E. Kutafina – Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*. 5 (21). pp. 92–99. (In Russian).
2. Starostin, S.A. (2016) On the relation between the concepts of “administrative process”, “administrative proceedings”, “administrative procedures”. *Vestnik universiteta im. O.E. Kutafina – Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*. 2016. 5 (21). pp. 100–106. (In Russian).
3. Stakhov, A.I. (2016) To the question about necessity of development of the Federal Law “On Administrative Proceeding”. *Vestnik universiteta im. O.E. Kutafina – Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*. 5 (21). pp. 107–117. (In Russian).
4. Starilov, Yu.N. (2015) Stanet li kodeks administrativnogo sudoproizvodstva Rossiyskoy Federatsii osnovoy dlya razvitiya zakonodatel'stva ob administrativnykh protsedurakh [Will the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation become the basis for the development of legislation on administrative procedures]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Procedure*. 2015. 11. pp. 15–22.
5. Sinyugin, V.Yu. (2014) Administrativnaya protsedura: problemy definitsii [Administrative procedure: problems of definition]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Procedure*. 10. pp. 30–33.
6. Mitskevich, L.A. (2015) Administrative procedures as a type of management procedures. *Aktual'nye voprosy publichnogo prava – The topical issues of public law*. 3 (33). pp. 56–70. (In Russian).
7. Kozlov, Yu.M. & Popov, L.L. (eds) (2000) *Administrativnoe pravo* [Administrative Law]. Moscow: Yurist’.
8. Vedyashkin, S.V. (2017) Funktsii sovremennogo administrativnogo prava i ikh sistema [Functions of modern administrative law and their system]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Procedure*. 1. pp. 18–22.
9. Sladkova, A.V. (2016) To the question of administrative-procedural process and administrative procedures. *Vestnik universiteta im. O.E. Kutafina – Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*. 5 (21). pp. 190–195. (In Russian).
10. Morozova O.V. (2010) *Administrativnye protsedury v RF, SShA, FRG* [Administrative procedures in Russia, USA, Germany]. Law Cand. Diss. Moscow.
11. Panova, I.V. (2016) *Administrativno-protsessual'noe pravo Rossii* [Administrative Procedural Law of Russia]. 4th ed. Moscow: Norma: INFRA.
12. Berkutova, O.S. (2005) *Administrativno-protsedurnye protizvodstva v sfere ispolnitel'noy vlasti* [Administrative procedural proceedings in the executive branch of power]. Law Cand. Diss. Moscow.
13. Sorokin, V.D. (2005) *Izbrannye trudy* [Selected works]. St. Petersburg: Yuridicheskiy tsentr Press.

Received: 06 June 2017