

УДК 342.92

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ПОНЯТИЯ «АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПРОЦЕДУРА»

Коноплев В. В.

*Юридический факультет Таврической Академии
Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского*

Осуществление различных административных процедур является одной из функций современного государства. В настоящее время в Российской Федерации законодательство в сфере осуществления различных административных процедур находится в состоянии внесения постоянных «лоскутных изменений», что обусловлено, прежде всего, комплексностью общественных отношений. Важную роль в развитии теории административных процедур занимают научные исследования данного вопроса. В данной научной статье проведен теоретический анализ научных подходов относительно определения понятия «административная процедура». Установлено, что для административной процедуры является характерным: 1) совокупность средств и методов осуществления административно-властных полномочий; 2) официально установленный порядок реализации закрепленных в законодательстве правил и норм; 3) деятельность государственных органов по решению индивидуальных административных дел, результатом которой является принятие административного акта или заключение административного договора.

Ключевые слова: административная процедура, деятельность, законность, обеспечение, законодательство.

В условиях проведения реформирования органов государственной власти происходит «обновление» административного права. Современная концепция данной области права базируется, прежде всего, на интересах личности, определении взаимодействия между личностью и государством. Отметим, что деятельность органов государственной власти по осуществлению определенных направлений деятельности основывается на материальных нормах. Однако общеизвестно, что любая материальная норма требует четкой процедуры ее реализации.

Процедура и административная процедура являются одними из тех правовых явлений, при определении сущности которых возникают некоторые методологические сложности, которые связаны с необходимостью решения концептуальных вопросов, касающихся ее онтологических и гносеологических характеристик.

Понятие и содержание административных процедур неоднократно становились предметом научных исследований. Вместе с тем, единой теории по определению правовой природы административных процедур, их места в современных научных исследованиях не выработано. Отсутствие единого подхода к определению данной правовой категории, как в научных исследованиях, так и в нормативных правовых актах приводит к трудностям в правоприменении. Такая ситуация и обуславливает необходимость исследования данного вопроса.

Понятие «процедура» многогранно по своему содержанию и может употребляться в различных значениях и контекстах. Об этом свидетельствует значительное количество научных исследований в социологии, юриспруденции, политологии и т.д. Однако считается, что сама процедура приобретает определенную специфику в зависимости от сферы, в которой она применяется [1, с. 112].

Исследуя развитие научных взглядов относительно понятия «процедура», следует согласиться с мнением В.М. Протасова, который указывает, что процедура является наиболее давним регулятором, обеспечивающим реализацию почти всех социальных норм. Кроме того, процедура как общественное явление представляет собой систему, которая:

- ориентирована на достижение конкретного социального результата;
- состоит из определенных действий, последовательно сменяющих друг друга;
- иерархически построена;
- постоянно находится в определенной динамике;
- носит служебный характер, то есть выступает средством реализации основных для нее общественных отношений [2, с. 6–7]. Безусловно, указанная характеристика имеет существенное теоретическое значение, однако отдельные ее положения спорны, например, относительно динамических свойств процедуры.

Отметим, что проблематика определения понятия и сущности термина «процедура» представляет большой интерес не только для ученых юристов, но и для политологов (понятие «процедура» в политологии исследуется в рамках анализа понятий «политический режим» и «политические процедуры»).

В отечественной юридической науке понятие «процедура» получило достаточно широкий круг применения. Тот факт, что процедура «удачно подходит» для регулирования отношений, в которых необходима формальная определенность, устанавливает ее важное место в механизме правового регулирования. Оказавшись в этой «специфической среде», процедура приобретает такие специфические свойства, как урегулированность нормами права, структурированность правовыми отношениями, направленность на правовой результат и т.д. Появление указанных новых признаков, точнее говоря, видоизменение уже существующих под влиянием особой среды является основанием для появления правовой процедуры, в частности административной [3, с. 14].

В зависимости от вида правовых отношений, определяется и содержание процедуры. Данная специфика зависит от цели процедуры и конкретной отрасли права (например, процедуры возбуждения уголовного дела в рамках уголовно-процессуального права, процедура возбуждения дела об административном правонарушении регулируется административно-правовыми нормами). При этом необходимо учитывать, что принципиальные отличия в содержании процедур, применяемых в различных отраслях права, не ограничиваются исключительно терминологическим содержанием, когда сущность процедуры, кроме ее названия и названия отдельных элементов, полностью копируют процедуру другой отрасли. Появление в определенной сфере регулирования собственной процедурной формы реализации правовых отношений может быть определено реальной потребностью, что обусловлено недостаточностью процедурных механизмов других отраслей, а не исключительно «желанием дополнительно обособиться».

Следовательно, для выделения процедуры в определенной отрасли необходимо установление наличия специфики в общественных отношениях, реализация которых обеспечивается процедурой [3, с. 15–17].

Продолжая исследование понятия «процедура», следует отметить, что с этимологической точки зрения данное понятие происходит от французского – «procedure» или от лат. «procedere» – продвигаться [4, с. 566].

Толковый словарь русского языка С.И. Ожегова раскрывает понятие «процедура» как официальный порядок действий, исполнения, обсуждения чего-либо [5, с. 558].

В Большом толковом словаре русского языка понятие «процедура» определяется как официально установленный или принятый порядок осуществления, выполнения или оформления чего-либо, ряд каких-либо действий, ход выполнения чего-либо [6, с. 663].

Толковый словарь живого великорусского языка В.И. Даля определяет процедуру как всякое длительное, последовательное дело, порядок, обряд [7, с. 526].

В Большом юридическом словаре процедура определена как установленный порядок ведения, рассмотрения любых дел [8, с. 566].

На основании анализа указанных подходов можно сделать вывод о том, что процедура – это официально установленный порядок осуществления определенной деятельности уполномоченных государственных органов (должностных лиц).

Правовая, а в частности административная процедура, как сложное юридическое явление пронизывают все стороны жизни государства и общества: политическую, правовую, социальную, экономическую. Для того чтобы осуществлять регулятивное воздействие на указанные группы отношений, государство устанавливает определенный порядок реализации закрепленных правил и норм. Как отмечалось выше, понятие «процедура» означает порядок. Вместе с тем, под порядком следует понимать правила, нормы общественного устройства, образ жизни, поведения и т.д.; способ, метод осуществления чего-либо [6, с. 929]. Однако с этимологической точки зрения понятие «порядок» соответствует содержанию понятия «режим», под которым следует понимать установленный порядок чего-либо.

В случае регулирования этого порядка нормами права, такой режим является правовым. В научной литературе понятие «правовой режим» определен как нормативно установленные правила относительно определенного предмета правовых отношений или конкретной ситуации, регулирующие определенную деятельность различных субъектов общественных отношений по поводу данного предмета (объекта или ситуации) [9, с. 812].

Известные ученые Д. М. Бахрах и С.Д. Хазанов считают, что правовой режим представляет собой официально установленный особый порядок правового регулирования специфических общественных отношений, направленный на обеспечение их функционирования, содержание которого представляет собой совокупность юридических, организационных мер и определенных процедур [10, с. 142].

В.Б. Рушайло в монографии «Административно-правовые режимы» отмечает, что правовой режим – это нормативно закрепленные права, обязанности и ответственность, система мер, которая используется для достижения поставленных целей, система правового воздействия, заключающаяся в специфике приемов регулирования и его механизма [11, с. 56].

Следовательно, проведенный анализ еще раз подтверждает, что понятие «порядок» входит в содержание понятия «процедура», которая является составной частью правового режима, и это сходство только этимологическое.

В юридической науке понятие «процедура» изучали ученые различных отраслей права. Так, одни ученые процедуру изучали на общетеоретическом уровне, другие – на отраслевом. Широкое использование термина «процедура» встречается в различ-

ных отраслях права, в частности, в административном, финансовом, земельном, гражданском, уголовно-процессуальном, хозяйственном и т.п. Это понятие также используется в разных значениях. Например, в теории государства и права выделяют понятие «процессуальная форма», под которой понимают официально установленный порядок при обсуждении, ведении любого дела [12, с. 330]. Однако данное понятие полностью совпадает с указанными в справочной литературе определениями.

О.Ф. Скакун в учебнике «Теория государства и права» понятие «процедура» связывает с определенными юридическими явлениями: во-первых, правотворческий процесс, под которым следует понимать систему взаимосвязанных процедур (стадий) при принятии, изменении как законов, так и подзаконных актов [13, с. 297]; во-вторых, законодательный процесс – это процедура принятия закона, состоящая из определенных стадий – самостоятельных, логически завершенных этапов и организационно-технических действий [13, с. 317]; в-третьих, правоприменение – это осуществляемая в процедурно-процессуальном порядке деятельность компетентных государственных органов и должностных лиц, которая заключается в индивидуализации юридических норм в отношении конкретных субъектов и конкретных жизненных случаев в акте применения норм права [13, с. 389]. Таким образом, рассматриваемая точка зрения свидетельствует об отождествлении понятия «процедура» с понятием «процесс».

Исследуя понятие «административная процедура» в научных работах, следует отметить, что В.О. Макаров указывает, что правовая (юридическая) процедура – это носящая служебный характер иерархично-построенная и находящаяся в динамике формально-определенная и нормативно или индивидуально установленная совокупность последовательно осуществляемых юридически значимых действий, направленных на достижение единого правового результата, связанная с реализацией прав и обязанностей участниками общественных отношений и обладающая моделью (программой) своего развития [14, с. 235–242]. Кроме того, отмечено, что совокупность правовых отношений, составляющих содержание юридической процедуры, направлена именно на достижение определенного правового результата, выступающего ее целью.

М.А. Ефремов считает, что административная процедура – это урегулированный нормативными правовыми актами порядок деятельности органов власти в процессе государственного управления [15, с. 59]. Однако указанная позиция слишком сужает объем понятия «административная процедура» и не учитывает некоторые обязательные ее элементы, например, последовательность и направленность административной процедуры (решение индивидуального дела) и т.д.

И.М. Лазарев в монографическом исследовании «Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития» отмечает, что под административной процедурой следует понимать урегулированную административно-процессуальными нормами правоприменительную деятельность органов исполнительной власти, направленную на реализацию своих полномочий во взаимоотношениях с неподчиненными им гражданами и их организациями, и не связанную с рассмотрением споров или применением принуждения [16, с. 122].

С.Д. Хазанов считает, что административная процедура – это нормативно определенный последовательный порядок реализации административно-властных пол-

номочий, направленных на решение юридического дела или реализацию управленческой функции [17, с. 59].

Исследовав разные взгляды на проблему определения содержания понятия «административная процедура», следует отметить, что подавляющее большинство ученых выделяют общий признак – это наличие определенной последовательности действий соответствующего (уполномоченного) субъекта. Следовательно, анализ научных позиций свидетельствует о том, что указанные ученые под административной процедурой понимают установленный законом официальный порядок рассмотрения и решения органами публичного управления индивидуальных административных дел.

На основании рассмотренных научных подходов отметим, что под административной процедурой следует понимать установленный административно-правовыми нормами последовательный порядок правоприменительной деятельности уполномоченных государственных органов (должностных лиц) по разрешению индивидуальных административных дел, и результатом которой является принятие административного акта или заключение административного договора.

Установлено, что для административной процедуры является характерным: 1) совокупность средств и методов осуществления административно-властных полномочий; 2) официально установленный порядок реализации закрепленных в законодательстве правил и норм; 3) деятельность государственных органов по решению индивидуальных административных дел, результатом которой является принятие административного акта или заключение административного договора.

Список литературы:

1. Управленческие процедуры : [учеб.] / Б. М. Лазарев, И. Ш. Муксинов, А. Ф. Ноздрачев и др. – М. : Наука, 1988. – 272 с.
2. Протасов В. Н. Юридическая процедура / Протасов В. Н. – М. : Юрид. лит.-ра, 1991. – 169 с.
3. Помазуев А.Е. Административные процедуры доступа граждан к публичной информации : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Помазуев Александр Евгеньевич. – Екатеринбург, 2007. – 249 с.
4. Большой юридический словарь / [под ред.. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских]. – М. : Инфра-М, 1999. – 790 с.
5. Ожегов, С.И.; Шведова, Н.Ю. Толковый словарь русского языка / Изд-во: М.: ИТИ Технологии; Издание 4-е, доп., 2006. – 944 с.
6. Большой толковый словарь русского языка / [под ред. С. А. Кузнецова]. – СПб. : Норинт, 2000. – 1534 с.
7. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. / В. И. Даль. – М. : Рус. яз., 1999. – Т.3: П. – 1999. – 556 с.
8. Большой юридический словарь / [под ред.. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских]. – М. : Инфра-М, 1999. – 790 с.
9. Юридическая энциклопедия / отв. ред. Б. Н. Топорин. – М., 2001. – 936 с.
10. Бахрах Д. Н. Хазанов С. Д. Формы и методы деятельности государственной администрации: уч. пособие. – Екатеринбург, 1999.
11. Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы : моногр.] – М. : Изд-во «Щит – М», 2000. – 264 с.
12. Алексеев С. С. Теория государства и права : [учеб.] / С. С. Алексеев, С. И. Архипов и др. – М. : Норма, 2005. – 496 с.
13. Скакун О. Ф. Теория государства и права : [учеб.] / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум, Ун-т внут.дел, 2000. – 704 с.
14. Макаров В. О. Понятие и признаки юридических процедур // Власть закона. – 2017. – № 2 (30). – С. 235–242.
15. Ефремов М. О. Административные процедуры как форма реализации органов публичной власти во взаимодействии с частными лицами: дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. – М., 2005. – 203 с.
16. Автономов А. С. Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития : моногр. / [А. С. Автономов, И. Л. Бачило, А. А. Бондаренко и др.]. – М. : ДЕК, 2004. – 568 с.

17. Хазанов С. Д. Административные процедуры: определение и систематизация // Юридический журнал. – 2003. – № 1. – С. 57–61.
18. Стариков Ю. Н. Российский закон об административных процедурах должен стать неотъемлемой частью современного административного законодательства // Вестник ВГУ. Серия: Право. – 2015. – № 3. – С. 20–28.

Konoplev V. V. Theoretical approaches to the definition of the concept «administrative procedure»
// Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2023. – Т. 9 (75). № 2. – P. 484-489.

The implementation of various administrative procedures is one of the functions of the modern state. Currently, in the Russian Federation, legislation in the field of various administrative procedures is in a state of constant «patchwork changes», which is primarily due to the complexity of public relations. An important role in the development of the theory of administrative procedures is occupied by scientific research on this issue. This scientific article provides a theoretical analysis of scientific approaches regarding the definition of the concept of "administrative procedure". It has been established that the administrative procedure is characterized by: 1) a set of means and methods for exercising administrative powers; 2) the officially established procedure for the implementation of the rules and norms enshrined in the legislation; 3) the activities of state bodies in solving individual administrative cases, the result of which is the adoption of an administrative act or the conclusion of an administrative contract.

Key words: administrative procedure, activity, legality, provision, legislation.

Spisok literatury:

1. Upravlencheskie procedury : [ucheb.] / B. M. Lazarev, I. SH. Muksinov, A. F. Nozdrachev i dr. – M. : Nauka, 1988. – 272 s.
2. Protasov V. N. YUridicheskaya procedura / Protasov V. N. – M. : YUrid. lit-ra, 1991. – 169 s.
3. Pomazuev A.E. Administrativnye procedury dostupa grazhdan k publichnoj informacii : diss. ... kand. yurid. nauk : 12.00.14 / Pomazuev Aleksandr Evgen'evich. – Ekaterinburg, 2007. – 249 s.
4. Bol'shoj yuridicheskij slovar' / [pod red.. A. YA. Suhareva, V. D. Zor'kina, V. E. Krutskih]. – M. : Infra-M, 1999. – 790 s.
5. Ozhegov, S.I.; SHvedova, N.YU. Tolkovyy slovar' russkogo yazyka / Izd-vo: M.: ITI Tekhnologii; Izdanie 4-e, dop., 2006. – 944 s.
6. Bol'shoj tolkovyy slovar' russkogo yazyka / [pod red. S. A. Kuznecova]. – SPb. : Norint, 2000. – 1534 s.
7. Dal' V.I. Tolkovyy slovar' zhivogo velikorusskogo yazyka: v 4 t. / V. I. Dal'. – M. : Rus. yaz., 1999. – T.3: P. – 1999. – 556 s.
8. Bol'shoj yuridicheskij slovar' / [pod red.. A. YA. Suhareva, V. D. Zor'kina, V. E. Krutskih]. – M. : Infra-M, 1999. – 790 s.
9. YUridicheskaya enciklopediya / otv. red. B. N. Toporin. – M., 2001. – 936 s.
10. Bahrah D. N. Hazanov S. D. Formy i metody deyatelnosti gosudarstvennoj administracii: uch. posobie. – Ekaterinburg, 1999.
11. Rushajlo V. B. Administrativno-pravovye rezhimy : monogr.] – M. : Izd-vo «SHCHit – M», 2000. – 264 s.
12. Alekseev S. S. Teoriya gosudarstva i prava : [ucheb.] / S. S. Alekseev, S. I. Arhipov i dr. – M. : Norma, 2005. – 496 s.
13. Skakun O. F. Teoriya gosudarstva i prava : [ucheb.] / O. F. Skakun. – H. : Konsum, Un-t vnut.del, 2000. – 704 s.
14. Makarov V. O. Ponyatie i priznaki yuridicheskikh procedur // Vlast' zakona. – 2017. – № 2 (30). – S. 235–242.
15. Efremov M. O. Administrativnye procedury kak forma realizacii organov publichnoj vlasti vo vzaimodejstvii s chastnymi licami: diss. ... kand. yurid. nauk : 12.00.07. – M., 2005. – 203 s.
16. Avtonomov A. S. Iсполnitel'naya vlast' v Rossii. Istoriya i sovremennost', problemy i perspektivy razvitiya : monogr. / A. S. Avtonomov, I. L. Bachilo, A. A. Bondarenko i dr.. – M. : DEK, 2004. – 568 s.
17. Hazanov S .D. Administrativnye procedury: opredelenie i sistematizaciya // YUridicheskij zhurnal. – 2003. – № 1. – С. 57–61.
18. Starilov YU. N. Rossijskij zakon ob administrativnyh procedurah dolzhen stat' neot'emlejoj chast'yu sovremennogo administrativnogo zakonodatel'stva // Vestnik VGU. Seriya: Pravo. – 2015. – № 3. – С. 20–28.