

ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

В настоящей статье проведено исследование нормативного материала, а также научных взглядов по вопросам формулирования дефиниции и раскрытия сущности административных процедур. Внимание к данной проблеме обусловлено тем, что административные процедуры являются минимальной структурной единицей управленческого процесса. В статье анализируются различные подходы к пониманию административных процедур, рассматривается эволюция и законодательное закрепление данного понятия. В статье представлен научный подход относительно определения понятия «административная процедура» и сущности.

This article examines regulatory material and scholarly views on defining and elucidating the essence of administrative procedures. This focus is driven by the fact that administrative procedures are the minimal structural unit of the management process. The article analyzes various approaches to understanding administrative procedures and examines the evolution and legislative consolidation of this concept. The article also reviews the scholarly approach to defining the concept of “administrative procedure” and essence.

Ключевые слова: административная процедура; законодательство; подход; признаки, функции.

Key words: administrative procedure; legislation; approach; features; functions.

Одним из наиболее эффективных и востребованных правовых механизмов осуществления компетенции государственных органов, решения задач государственной власти, обеспечения реализации прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц является институт административных процедур.

Сегодня административные процедуры играют все более важную роль как в теории и доктрине административного права, так и в практической деятельности по применению правовых норм. Несмотря на повсеместное использование этой административно-правовой категории, ее дефиниция, а также сущность остаются в научной доктрине дискуссионными. В связи с этим существует объективная необходимость в дальнейшем научном исследовании указанной проблемы.

Слово «процедура» происходит от латинского «procedure», французского «procédure», а «процесс» – от латинского «processus». Значение слова «процедура» определяется следующим образом: «порядок длительного, последовательного дела, обряда» [1, с. 426]; «официальный порядок действий, исполнения, обсуждения чего-либо»; «порядок выполнения, ряд последовательных действий, необходимых для выполнения чего-нибудь» [2, с. 99]. В русском языке термином «процедура» обозначается форма урегулированности в деятельности соответствующих органов.

Административные процедуры являются разновидностью неоднородной процессуальной деятельности органов государственного управления. Она может быть связана с выдачей справок, дозволений, решений, осуществлением регистраций, подготовкой правовых актов, совершением распорядительных действий правоисполнительного характера, реализацией иных решений «позитивного» характера. Практически в подобных случаях речь идет о различных административных процедурах и соответствующих им административно-процедурных правилах. Также деятельность органов государственного управления может быть связана с административной юрисдикцией (привлечением к юридической ответственности на основании норм административного права или разрешением спора о праве в сфере деятельности органов государственного управления), порядок осуществления которой получил в настоящее время надлежащее правовое регулирование [3, с. 153].

В современной юридической науке существуют различные подходы к анализу и пониманию административной процедуры. Так, К. Экштайн отмечает, что «административные процедуры – это вся сумма управленческих действий, совершаемых публично администрацией, системой органов государственной власти и местного самоуправления» [3, с. 154]. На основании представленной точки зрения можно сделать вывод, что административная процедура по сути представляет собой конкретное управленческое мероприятие, реализованное уполномоченным субъектом, обладающим особыми компетенциями.

Однако для более полного уяснения правовой природы категории «административные процедуры» представляется необходимым исследовать теоретические подходы к ее определению в различных странах.

В частности, в России вопросами рассмотрения категории административной процедуры занимался Д. Н. Бахрах, определяющий последнюю через призму понятия «административный процесс», говоря о том, что «...процесс – это одна из разновидностей процедуры, причем наиболее совершенная» [4, с. 121].

В законодательстве отдельных стран Европейского союза реализация административных процедур происходит при последовательной деятельности публичной администрации по решению индивидуальных споров и дел. Необходимо привести пример административного права Германии, в котором процедура определена как порядок по обеспечению принятия административного решения в результате упорядоченных и последовательных действий. Следует обратить внимание, что немецкие ученые при определении понятия «административная процедура» делают упор именно на последовательность и упорядоченность действий, а не на саму деятельность. Кроме того, в пределах соответствующей административной процедуры принимается административное решение (акт), представляющий собой «внешнее выражение» деятельности. Таким образом, можно сделать вывод, что административные процедуры, в соответствии с немецкой концепцией административного права, определяют порядок реализации внешних полномочий для решения индивидуальных дел.

На основании концепции, предложенной Д. Н. Бахрахом, можно сделать вывод, что административная процедура включает в себя комплекс специфических действий, направленных на разбор случаев административных нарушений и применение мер государственного принуждения органами, наделенными соответствующими полномочиями. Тем не менее, данная точка зрения не нашла значительной поддержки в академических кругах.

С точки зрения О. И. Чуприс, «административная процедура – это установленные в нормативных правовых актах действия государственных органов и государственных организаций по рассмотрению и разрешению в соответствии с их компетенцией обращений (заявлений) физических и юридических лиц, влекущих для них определение, изменение и прекращение прав и обязанностей, а также их обжалование и пересмотр решений по административным делам» [3, с. 155].

Законодательство Республики Беларусь содержит легальную дефиницию «административная процедура» в ст. 1 Закона Республики Беларусь «Об основах административных процедур» от 28 октября 2008 г. № 433-З (далее – Закон об основах административных процедур), со-

гласно которой под административной процедурой понимаются «действия уполномоченного органа по установлению (предоставлению, удостоверению, подтверждению, регистрации, обеспечению), изменению, приостановлению, сохранению, переходу или прекращению прав и (или) обязанностей, совершаемые на основании заявления заинтересованного лица и заканчивающиеся принятием административного решения» [5].

С таким определением белорусского законодателя согласны далеко не все. Кандидат юридических наук Н. А. Саванович считает подход к рассматриваемому нами определению компромиссным ввиду его ассоциирования в обществе с таким атрибутом, как справка, выдаваемая гражданину для подтверждения какой-либо информации для предоставления в другую организацию. Некоторые юристы еще более критичны и бескомпромиссны по отношению к законодательному определению [2, с. 100].

Так, например, О. И. Чуприс предлагает данное определение несколько исправить ввиду того, что в современном изложении оно может коррелировать с понятием «работа с обращениями граждан». По ее мнению, законодательное определение должно звучать следующим образом: «Административная процедура – действие юридически значимого характера, совершаемое уполномоченным органом по факту рассмотрения отдельных, предусмотренных законодательством, видов заявлений об установлении (предоставлении, удостоверении, подтверждении, регистрации, обеспечении), изменении, приостановлении, сохранении, переходе или прекращении прав и (или) обязанностей». При этом О. И. Чуприс считает нецелесообразным уточнять в Законе об основах административных процедур форму официальных записей, будь то учет, регистрация либо нечто иное, равно как и обозначать в тексте Закона об административных процедурах способы исполнения вынесенных решений [3, с. 155].

В своей кандидатской диссертации И. М. Лазарев в какой-то степени не соглашается с О. И. Чуприс седьмым пунктом положений, выставляемых на защиту, обозначая, что порядок подачи жалобы – одного из вида обращений граждан, которые О. И. Чуприс предлагает законодательно отграничить от административных процедур, – целесообразно регулировать именно в административно-процессуальном законодательстве, поскольку именно жалоба является основным средством защиты граждан при реализации административных процедур [2, с. 101].

На наш взгляд, актуальное законодательное определение является достаточно громоздким и не вполне понятным с точки зрения мирового опыта правового регулирования данного явления.

Во-первых, в определении закреплено, что «административные процедуры – действия уполномоченного органа...», тогда как это не просто его единичные акции, а, скорее, их логическая последовательность.

Во-вторых, данное определение содержит действия (акции) уполномоченного органа, которыми завершается административная процедура, что отличает ее от заявления как вида обращения гражданина. Данные действия правильнее было бы выделить отдельно под термином «административное решение», который упоминается в пункте 5 ст. 1 Закона об основах административных процедур. Выделение вышеупомянутых действий в качестве административного решения сделало бы определение административной процедуры менее громоздким, а итоговый акт, связанный с осуществлением той или иной административной процедуры, – предметом отдельного, впоследствии, возможно, более детального правового регулирования.

Кроме того, в белорусской науке на стадии обсуждения проекта Закона об основах административных процедур высказывалось мнение об административных процедурах как правоприменительной деятельности по разрешению индивидуальных дел, возникающих по поводу реализации функций органов государственного управления, не связанных с привлечением к административной ответственности. Однако данная трактовка не была поддержана в процессе принятия Закона об административных процедурах. В связи с вышесказанным предлагаем следующую редакцию законодательного определения административной процедуры: «Административная процедура – форма управленческой деятельности, состоящая в логической последовательности действий уполномоченного органа, совершаемых на основании заявления заинтересованного в них лица, связанных с предполагаемым изменением его правового статуса либо имущественного положения и влекущих возникновение, изменение и (или) прекращение определенных прав и обязанностей такого лица».

Следует отметить, что административные процедуры обладают рядом признаков, отличающих их от иных правовых категорий: представляют собой деятельность (действия), которые осуществляются только уполномоченным органом; определяют административно-правовой статус участников (субъектов) административных процедур, т. е. субъектов процедурных правоотношений; создают процедурные формы, которые способствуют реализации прав и свобод

человека и гражданина, а также законных интересов организаций, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей; осуществление административных процедур происходит на основании заявления заинтересованного лица, в результате его рассмотрения принимается административное решение об удовлетворении или неудовлетворении; юридической формой осуществления административной процедуры выступает определенный документ (справка, решение уполномоченного органа и др.) [4, с. 123].

В содержании любой административной процедуры выделяют ее цель и функции. Под целью следует понимать предмет стремления, то, что надо, желательно осуществить. Таким образом, под целью административной процедуры следует понимать конкретный правовой результат, на который непосредственно направлена ее реализация. В свою очередь, результат административной процедуры сводится к принятию индивидуального акта, является завершением ее реализации. Именно акт решает индивидуальное дело, именно акт (решение) является целью реализации процедуры в ее узко-юридическом смысле. Поэтому реализация административной процедуры всегда направлена на принятие административного акта [6, с. 26].

Под функцией административной процедуры следует понимать ее значение в механизме правового регулирования соответствующей группы общественных отношений и ее правовое значение. В теории административного права выделяют следующие функции административной процедуры:

– Сосредоточение деятельности на ее конечной цели. В теории права существует мнение, что для любой системы власти характерным является «бюрократизм», который через некоторое время данную систему «переориентирует» на решение собственных нужд, а не потребностей общества. Административная процедура в таких условиях выступает как некий «ориентир», что определяет цель деятельности (принятие соответствующего акта (решения) с целью обеспечения реализации прав и законных интересов соответствующего субъекта, а также их защита).

– Достижение максимальной эффективности деятельности при реализации общественных отношений. Необходимо отметить, что деятельность должностного лица по решению конкретного дела может быть осуществлена раньше сроков, определенных в нормативных правовых актах. При этом в таких условиях никакого нарушения нормы права не происходит. По этому поводу существовало мнение еще в административном праве Российской империи: усмотрение должностного лица по поводу решения дела по своей сути является неопределенным и нестабильным. Кроме того, наличие системы усмотрения снижает у населения «авторитет права» и «подрывает» у населения чувство справедливости, ведь с ним не может быть совместим произвол. Следовательно, именно процедура обеспечивает применение административного усмотрения в определенных правовых рамках, что позволяет гарантировать определенный уровень эффективности управленческой деятельности. Однако существуют примеры официального закрепления права должностного лица на применение административного усмотрения, в частности, срок действия чрезвычайного положения, административного задержания и т. д.

– Упорядочение деятельности субъектов, обеспечивающих реализацию административных процедур в процессе правоприменительной деятельности. Сущность данной функции заключается в том, что содержание административной процедуры предусматривает осуществление четко установленных последовательных действий (организационного и распорядительного характера), позволяет обеспечить реализацию цели процедуры.

– Создание возможности для осуществления мониторинга процесса принятия решения и защиты прав участников общественных отношений, которые не наделены властными полномочиями, определение порядка, посредством которого достигается правовой результат. Процедура дает возможность выявлять ошибки при осуществлении последовательной деятельности должностного лица соответствующего органа государственной власти, а также оперативно реагировать на них [6, с. 27].

Таким образом, на основании проведенного исследования предлагаем следующую редакцию законодательного определения административной процедуры: «Административная процедура – форма управленческой деятельности, состоящая в логической последовательности действий уполномоченного органа, совершаемых на основании заявления заинтересованного в них лица, связанных с предполагаемым изменением его правового статуса либо имущественного положения и влекущих возникновение, изменение и (или) прекращение определенных прав и обязанностей такого лица».

Также полагаем целесообразным законодательно закрепить функции административных процедур: регулятивную, охранительную и контрольную.

Список использованной литературы

1. **Даль, В. М.** Толковый словарь живого великорусского языка: современное написание с иллюстрациями / В. М. Даль. – М. : АСТ, 2023. – 560 с.
2. **Багаева, У. Р.** Правовая характеристика административных процедур в Республике Беларусь / У. Р. Багаева, О. Д. Герасимук // Научные революции как ключевой фактор развития науки и техники : сб. ст. Междунар. науч.-практ. конф., Иркутск, 12 нояб. 2023 г. – Уфа : Омега Сайнс, 2023. – С. 98–101.
3. **Чуприс, О. И.** Законодательное закрепление административных процедур в Республике Беларусь как ступень к гармонизации с правом Европейского союза / О. И. Чуприс // Национальная государственность и европейские интеграционные процессы : сб. науч. тр. : в 2 т. / Бел. гос. ун-т ; редкол.: С. А. Балащенко [и др.]. – Мн., 2008. – Т. 1 : Национальное законодательство и его гармонизация с правом Европейского союза. – С. 151–156.
4. **Бахрах, Д. Н.** Административное право России / Д. Н. Бахрах. – М. : Норма, 2001. – 353 с.
5. **Об основах административных процедур** : Закон Респ. Беларусь от 28 окт. 2008 г. № 433-З : с изм. и доп. // iLex : информ. правовая система (дата обращения: 10.02.2026).
6. **Помазуев, А. Е.** Административные процедуры доступа граждан к публичной информации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Помазуев Александр Евгеньевич. – Екатеринбург, 2007. – 34 с.