

Научная статья
 УДК/UDC 342.9
 DOI: 10.21779/2224-0241-2022-41-1-55-59

Некоторые проблемы административно-процедурного процесса

Г.М. Мусаева

Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, *musaeva0311@mail.ru*

Аннотация. Вопросы, связанные с административным процессом в настоящих условиях, являются чрезвычайно актуальными и востребованными в условиях, когда назрела необходимость в подготовке и принятии административно-процессуального кодекса, в котором нашли бы отражение общие положения о порядке рассмотрения и разрешения управленческих процедур во всех сферах государственного управления. В статье исследуются проблемы, касающиеся административно-процедурной деятельности органов исполнительной власти. Задачей настоящего исследования не является исследование всех административных процедур, существующих в рамках исполнительно-распорядительной деятельности. Рассматриваются «позитивные» административные процедуры, с помощью которых реализовывается деятельность органов исполнительной власти и их должностных лиц по разрешению индивидуальных административных дел бесспорного позитивного характера. Дела позитивного бесспорного характера связаны с удовлетворением жизненно важных интересов физических и юридических лиц и направлены на реализацию их прав. Результатом исследования является формулирование выводов о том, что для решения проблем административно-распорядительного процесса необходимо принять административно-процессуальный кодекс или закон об административных процедурах.

Ключевые слова: административный процесс, государственное управление, административно-процедурная деятельность, «позитивные» административные процедуры

Для цитирования: Мусаева Г. М. Некоторые проблемы административно-процедурного процесса // Юридический вестник ДГУ. 2022. Т. 41, № 1. С. 55–59. DOI: 10.21779/2224-0241-2022-41-1-55-59

Original article

Some problems of the administrative and procedural process

Gul'bariyat M. Musaeva

Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, *musaeva0311@mail.ru*

Abstract. Issues related to the administrative process in these conditions are extremely relevant and in demand in conditions when there is a need for the preparation and adoption of an administrative procedural code, which would reflect general provisions on the procedure for considering and resolving administrative procedures in all spheres of public administration. The article examines the problems related to the administrative and procedural activities of executive authorities. The purpose of this study is not to study all the administrative procedures that exist within the framework of executive and administrative activities. The article considers "positive" administrative procedures, with the help of which the activities of executive authorities and their officials are carried out to resolve individual administrative cases of an indisputable positive nature. Cases of a positive indisputable nature are associated with the satisfaction of the vital interests of individuals and legal entities and are aimed at the realization of their rights. The result of the study is the formulation of conclusions that in order to solve the problems of the administrative and administrative process, it is necessary to adopt an administrative procedural code or a law on administrative procedures.

Keywords: administrative process, public administration, administrative and procedural activities, "positive" administrative procedures

For citation: Musaeva G. M. Some problems of the administrative and procedural process. *Yuridicheskii vestnik DGU = Law Herald of DSU*, 2022, vol. 41, no. 1, pp. 55–59. DOI: 10.21779/2224-0241-2022-41-1-55-59 (In Russ.).

Административно-процессуальные нормы присутствуют в административном законодательстве давно, поскольку правоприменительный процесс осуществляется при помощи процессуальных норм. В науке административного права административный процесс часто отождествляют с управ-

ленческим процессом. Органы исполнительной власти, осуществляя управленческую деятельность, выполняют множество задач и полномочий в области государственного управления в форме административных процедур. Согласно законодательству, в правовой базе отсутствует единый подход к ре-

главентации административных процедур в управленческой деятельности. В Российской Федерации длительное время проходит административная реформа, связанная с обеспечением законности и правопорядка в исполнительно-распорядительной деятельности, формированием правового механизма оказания государственных услуг физическим и юридическим лицам. В связи с этим создание единой концепции административных процедур, основанных на традиционных общеправовых представлениях о сущности и структуре административного процесса является, актуальной. Административная процедура определяет порядок предоставления государственных услуг и исполнения государственных регламентов, порядок взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с иными органами государственной власти, оценивает эффективность работы их органов, структурных подразделений и должностных лиц.

Были проведены отдельные научные исследования, однако не все вопросы нашли свои ответы. При осуществлении исполнительно-распорядительной деятельности органами исполнительной власти выполняются следующие административные процедуры: разработку и принятие нормативных правовых актов, контрольно-надзорные, административно-управленческие процедуры, касающиеся юридически значимых действий (лицензирования, квотирования, учета, регистрации) и другие внутриорганизационные и внешнеорганизационные административные процедуры.

В научной литературе существуют различные мнения на институт административных процедур. Проведя исследования, касающиеся административных процедур, можно сказать: что процедура – это «порядок совершения действий, необходимых для выполнения какого-либо дела, решения задачи» [1, с. 5]. Рассматривая административные процедуры в качестве позитивных отношений, О.С. Беркутова и И.М. Лазарев определяют административные процедуры как 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 мер принуждения [2, с. 9; 3, с. 27]. Отдельные ученые не согласны с таким определением, считая его неполным. Так, к примеру, с точки зрения Р.С. Тихого, административная процедура – это нормативно урегулированная деятельность органов исполнительной власти, обеспечивающая порядок принятия властных управленческих решений должностными лицами, в том числе рассмотрение и разрешение конкретных административных дел [4, с. 8]. М.С. Студеникина полагает, что это – деятельность уполномоченных органов исполнитель-

ной власти и их должностных лиц по разрешению индивидуальных административных дел бесспорного позитивного характера, закрепленная в административно-процессуальных нормах и направленная на осуществление прав и обязанностей участников индивидуальных административных дел [5, с. 732].

Экономическая, социально-культурная административно-политическая сфера деятельности государственных органов и должностных лиц в настоящее время все еще не получила законодательного административно-процессуального обеспечения. Пока нет процессуальных кодексов в этой сфере, регулирование осуществляется отраслевыми и ведомственными нормативными правовыми актами.

Надо подчеркнуть, что рассматриваемая деятельность очень многообразна. Это – регистрация транспортных средств, а также граждан по месту жительства и временного пребывания, порядок принятия правовых актов управления, порядок выдачи лицензий на осуществление деятельности, проведение аттестаций, экзаменационных процедур и др.

В административном праве попытки классифицировать административные процедуры принимались многократно. Каждый автор предлагает свои критерии классификации. Многие ученые по-разному определяют одну и ту же административную процедуру. Например, процедуру по разработке и принятию нормативных правовых актов, используя различные термины, определяют как правотворческое производство, нормотворческое производство, процедуру по принятию решений и т.д. Однако единого критерия классификации нет. Ряд ученых выделяют в рамках позитивного административного процесса: управленческие, контрольно-надзорные, организационные, регистрационные, экзаменационные и прочие.

Ю.А. Тихомиров и Э.В. Талапина названные процедуры делят на: организационные; связанные с принятием устных решений, правовых актов,

с информацией – документооборотом, с решением функциональных задач: экономических и финансовых, с совершением юридических действий, с рассмотрением обращений граждан, с контролем, координацией и пр.

Авторы полагают необходимым применение процедур в комплексе, для обеспечения их гибкого сочетания [6, с. 3].

С.Д. Хазанов делит административные процедуры на: процедуры внутренней организации, определяющие структуру органа, методы деятельности, работу с кадрами; процедуры взаимодействия субъектов публичной администрации друг с другом; процедуры взаимодействия публичной администрации с физическими и юридическими лицами [7, с. 58]. Наиболее распространенной и актуальной является классификация административных

процедур Ю.М. Козлова [8, с. 732]. Он выделяет следующие виды: правотворческие (нормотворческие) процедуры; лицензионно-разрешительные процедуры; регистрационные процедуры.

В итоге можно сказать, что административные процедуры чрезвычайно многочисленны. По нашему мнению, административные процедуры можно классифицировать на несколько групп. Первая группа - примирительные, согласительные, посреднические процедуры, которые используются для достижения договоренности и уменьшения объема спорных вопросов.

Вторую группу составляют процедуры внутренней организации, содержащие распорядок работы органа исполнительной власти, правила подготовки и принятия актов управления, правила, содержащие порядок проведения заседаний, распределение обязанностей, регламент взаимоотношений.

Третья группа – административные процедуры, которые регламентируют основные управленческие функции; прогнозирование, планирование, организация, совершение юридических действий, составление проекта бюджета и его исполнение, регистрационные, лицензионные, конкурсные процедуры.

Четвертая группа административных процедур – контрольно-надзорные, координационные процедуры, устанавливающие порядок осуществления внутриведомственного контроля и надзора, формы контроля.

Задачей настоящего исследования не является исследование всех административных процедур, осуществляемых в рамках исполнительно-распорядительного процесса. Рассмотрим только основные «позитивные» административные процедуры, с помощью которых разрешаются индивидуальные административные дела бесспорного позитивного характера. Дела позитивного бесспорного характера связаны с удовлетворением жизненно важных интересов граждан и юридических лиц и реализацией их прав. Они обычно связаны с инициативой граждан и юридических лиц при отсутствии мер принуждения к этим лицам. Отличительной особенностью процедурного производства является то, что при его осуществлении не дается правовая оценка поведению его участников, чем он и отличается от административно-юрисдикционного процесса.

Законодательство России термин довольно часто применяет термин «процедура». Федеральный закон от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ст. 32.4) закрепляет порядок приостановления и прекращения процедуры реадмиссии. Федеральный закон от 3 августа 2018 г. «О таможенном регулировании в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 02.07.2021) рассматривает таможенные процедуры (раздел IV).

Исполнительная власть осуществляется с помощью многочисленных административных процедур, в том числе процедур «позитивного» характера. Например, реализуя нормотворческую деятельность, органы исполнительной власти осуществляют позитивные административные процедуры по подготовке и принятию нормативных правовых актов Президента России и Правительства, по нормотворческой деятельности органов исполнительной власти.

Осуществляя координационную деятельность, органы исполнительной власти реализуют позитивные административные процедуры, связанные с взаимодействием исполнительно-распорядительных органов с гражданами, участниками административно-правовых отношений, в частности, рассматривают обращения граждан и юридических лиц.

Осуществляя служебную (кадровую) деятельность, органы исполнительной власти реализуют позитивные административные процедуры, содержащие порядок проведения конкурсов, прохождения и увольнения со службы, включения в резерв кадров, составления контракта, и т.д.

При осуществлении функциональной деятельности органами исполнительной власти выполняются следующие позитивные административные процедуры: государственные услуги и функции согласно административным регламентам.

Реализуя административно-разрешительную и административно-представительную деятельность, органы исполнительной власти осуществляют разрешительные и правопредставительные позитивные административные процедуры [9, с. 12], а также множество разрешительных процедур для получения, переоформления, продления сроков разрешительных и других документов физическими и юридическими лицами, в частности, разрешение на добычу охотничьих ресурсов согласно Федеральному закону от 24 июля 2009 г. «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», разрешение на добычу водных биоресурсов при осуществлении промышленного и прибрежного рыболовства и в других целях.

Характеризуя данную деятельность, нельзя не указать многочисленные регистрационные процедуры, осуществляемые ими. Это – регистрация граждан, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, некоммерческих организаций, лекарственных средств и др.

Рассматривая систему процедур, можно сказать, что по сути своей административно-процедурные производства связаны, прежде всего, с реализацией прав физическими и юридическими лицами, а также с защитой государством публичных интересов посредством реализации функций государственного контроля [10, с. 62]. Административная процедура выступает в качестве систе-

мы административно-процессуальных норм, «определяющих срочность, последовательность, вид и характер ряда типичных, взаимосвязанных действий и решений публичных органов, по применению отдельных административно-правовых мер» [11, с. 37].

Видится правильной позиция Ю.М. Козлова, понимающего под административными процедурами порядок совершения повседневных управленческих действий позитивного характера, установленный административно-процессуальными нормами [8, с. 451].

Обобщая сказанное, сделаем определенные выводы.

Проблемам административного процесса ученые уделили внимание недавно. В административном праве нет единства мнений относительно содержания административно-процессуальной деятельности органов публичной власти. Как представляется, для решения проблемы необходимо принять административно-процессуальный кодекс или закон об административных процедурах.

Л.Л. Попов, обосновывая необходимость принятия административно-процессуального кодекса, утверждал, что каждая ветвь власти обладает собственным процессуальным обеспечением на уровне закона, судебная власть имеет теперь три процессуальных кодекса, а исполнительная власть такого процессуального обеспечения не имеет [12, с. 49].

Административный процесс можно определить как форму, включающую разные виды управленческого и позитивного административного процессов, административное судопроизводство, принудительный и охранительный процессы [13, с. 163].

Административная процедура – это позитивная часть административного процесса, в ходе которого реализуются управленческие функции, каковыми являются процедуры прогнозирования, планирования, регулирования, стимулирования, контроля. Иными словами, это относительно новая и позитивная часть административного процесса [14, с. 194].

Список источников

1. Понятие и виды управленческих процедур. Их роль в механизме государственного управления / под ред. Б.М. Лазарева. М., 1988.
2. Беркутова О.С. Административно-процедурное производство в сфере исполнительной власти: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2005.
3. Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.
4. Тихий Р.С. Проблемы правового регулирования административных процедур в Российской Федерации (региональный аспект): автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Тюмень, 2005.
5. Студеникина М.С. Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова. М.С. Студеникиной. М.: Норма, 2008.
6. Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Административные процедуры и право // Журнал российского права. 2002. №4.(64). С. 3–13.
7. Хазанов С.Д. Административные процедуры: определение и систематизация // Российский юридический журнал. 2003. № 1. С. 58–63.
8. Козлов Ю.М. Административное право / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М.: Норма, 2008.
9. Трунина Е.В. О позитивных административных процедурах в деятельности таможенных органов РФ // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. 2014. № 1. С. 11–112.
10. Спиридонов К.Е. Распределение обязанности доказывания в административно-процедурных производствах // Административное право и процесс. 2020. №11. С. 62–66.
11. Стахов А.К., Нестеренко И.А. Административная процедура в Российской Федерации: понятие, сущность, структура, сфера применения // Административное право и процесс. 2014. № 4. С. 37–42.
12. Майоров В.И. Проблемы правовой регламентации административного процесса в работах Л.Л. Попова // Административное право и процесс. 2020. № 7. С.48–50.
13. Актуальные проблемы административного права и процесса: учебник для магистров / под ред. М.В. Костенников, А.В. Куракин, А.М. Кононов, Н.Д. Эриашвили. 3-е изд. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2019.
14. Актуальные проблемы административного права и процесса: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / М.В. Костенников и др. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2019. 495 с.

References

1. Ponyatie i vidy upravlencheskikh protsedur. Ikh rol' v mekhanizme gosudarstvennogo upravleniya [The concept and types of management procedures. Their role in the mechanism of public administration], ed. B.M. Lazareva. Moscow, 1988. (In Russ.).
2. Berkutova O.S. Administrativno-protsedurnoe proizvodstvo v sfere ispolnitel'noy vlasti [Administrative and procedural proceedings in the field of executive power], Cand. Law sci. diss. Abstr. Moscow, 2005. (In Russ.).

3. Lazarev I.M. Administrativnye protsedury v sfere vzaimootnosheniy grazhdan i ikh organizatsiy s organami ispolnitel'noy vlasti v Rossiyskoy Federatsii [Administrative procedures in the field of relations between citizens and their organizations with executive authorities in the Russian Federation], Cand. Law sci. diss.. Moscow, 2005. (In Russ.).
4. Tikhii R.S. Problemy pravovogo regulirovaniya administrativnykh protsedur v Rossiyskoy federatsii (regional'nyy aspekt) [Problems of legal regulation of administrative procedures in the Russian Federation (regional aspect)], Cand. Law sci. diss. Abstr. Tyumen', 2005. (In Russ.).
5. Studenikina M.S. Administrativnoe pravo: uchebnik [Administrative law: textbook], ed. L.L. Popova. M.S. Studenikinoy. Moscow, Norma Publ., 2008. (In Russ.).
6. Tikhomirov Yu.A., Talapina E.V. Administrativnye protsedury i pravo [Administrative procedures and law]. *Zhurnal rossiyskogo prava [Journal of Russian Law]*, 2002, no. 4 (64), pp. 3–13. (In Russ.).
7. Khazanov S.D. Administrativnye protsedury: opredelenie i sistematizatsiya [Administrative procedures: definition and systematization], *Rossiyskiy yurid. zhurnal [Russian legal journal]*, 2003, no. 1, pp. 58–63.
8. Kozlov Yu.M. Administrativnoe pravo [Administrative law], ed. L.L. Popova, M.S. Studenikino Moscow, Norma Publ., 2008. (In Russ.).
9. Trunina E.V. O pozitivnykh administrativnykh protsedurakh v deyatelnosti tamozhennykh organov RF [On positive administrative procedures in the activities of the customs authorities of the Russian Federation], *Vestnik Severnogo (Arkticheskogo) federal'nogo universiteta [Bulletin of the Northern (Arctic) Federal University]*, 2014, no. 1, pp. 11–112. (In Russ.).
10. Spiridonov K.E. Raspredelenie obyazannosti dokazyvaniya v administrativno-protsedurnykh proizvodstvakh [Distribution of the burden of proof in administrative and procedural proceedings], *Administrativnoe pravo i protsess [Administrative law and process]*, 2020, no. 11, pp. 62–66. (In Russ.).
11. Stakhov A.K., Nesterenko I.A. Administrativnaya protsedura v Rossiyskoy Federatsii: ponyatie, sushchnost', struktura, sfera primeneniya [Administrative procedure in the Russian Federation: concept, essence, structure, scope], *Administrativnoe pravo i protsess [Administrative law and process]*, 2014, no. 4, pp. 37–42. (In Russ.).
12. Mayorov V.I. Problemy pravovoy reglamentatsii administrativnogo protsessa v rabotakh L.L. Popova [Problems of legal regulation of the administrative process in the works of L.L.], *Administrativnoe pravo i protsess [Administrative law and process]*, 2020, no. 7, pp. 48–50. (In Russ.).
13. Aktual'nye problemy administrativnogo prava i protsessa: uchebnik dlya magistrrov [Actual problems of administrative law and process: a textbook for masters], ed. M.V. Kostennikov, A.V. Kurakin, A.M. Kononov, N.D. Eriashvili, 3-e izd. Moscow, YuNITI-DANA Publ., 2019. (In Russ.).
14. Aktual'nye problemy administrativnogo prava i protsessa: uchebnik dlya studentov vuzov, obuchayushchikhsya po napravleniyu podgotovki» Yurisprudentsiya» / M.V. Kostennikov i dr. 2nd ed., reprint. and additional. Moscow, YuNITI-DANA Publ., 2019. 495 p. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Мусаева Гульбарият Магомедрасуловна, доцент кафедры административного, финансового и таможенного права юридического института Дагестанского государственного университета, кандидат юридических наук, г. Махачкала, Российская Федерация. E-mail: musaeva0311@mail.ru

Поступила в редакцию 30.10.2021 г.; одобрена после рецензирования 19.02.2022 г.; принята к публикации 24.02.2022 г.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Musaeva Gul'bariyat Magomedrasulovna, Associate Professor of the Department of Administrative, Financial and Customs Law at of the Law Institute of DagestanStateUniversity, Candidate of Law Sciences, Makhachkala, Russian Federation. E-mail: musaeva0311@mail.ru

Received 30.10.2021; approved after reviewing 19.02.2022; accepted for publication 24.02.2022.