

УДК 342.9

Н. Л. Губерская

ПОНЯТИЕ И СТРУКТУРА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРОЦЕДУРЫ

Раскрыто содержание понятия «административная процедура». Дан анализ структуры административной процедуры, выделены и охарактеризованы её основные элементы.

Ключевые слова: административная процедура, стадии административной процедуры, этапы административной процедуры, административно-процедурная деятельность.

Постановка проблемы. Процесс модернизации административного права на современном этапе его развития обуславливает необходимость качественного усовершенствования основоположных положений, сущностных характеристик административно-процедурной деятельности, что, в свою очередь, предполагает последовательный пересмотр содержания и значения административных процедур, определение их структуры, специфики отдельных элементов.

Анализ последних исследований и публикаций. Вопросам, связанным с изучением административных процедур, в современной административно-правовой науке были посвящены работы таких учёных, как В. Аверьянов, С. Агафонов, Д. Бахрах, А. Волков, Н. Галицина, С. Гусаров, Е. Дегтярёва, Э. Демский, Ю. Дмитриев, В. Зюзин, Ю. Козлов, О. Кузьменко, И. Лазарев, О. Лагода, Ю. Мельников, В. Ратников, Ю. Стариков, Е. Талапина, В. Тимошук, Ю. Тихомиров и др. Однако следует отметить, что на сегодняшний момент в административном праве не существует единого подхода к определению и выделению структурных элементов административных процедур, что существенно затрудняет содержательную характеристику данного понятия. Детальное изучение настоящего вопроса позволит более четко уяснить правовую природу исследуемого понятия и определить основные направления использования данной категории в управленческой деятельности и административно-правовой науке.

Целью данной статьи является анализ структуры административной процедуры, что предусматривает решение следующих задач: уточнение значения понятия «административная процедура», рассмотрение основных научных подходов к определению структуры административной процедуры, выделение и характеристику её основных элементов.

Изложение основного материала. Современными учеными административная процедура рассматривается преимущественно как нормативно установленный порядок последовательно осуществляемых действий органов исполнительной власти, направленных на принятие властных управленческих решений и реализацию полномочий [1, с. 4]. Анализируя особенности нормативного регулирования административных процедур в странах дальнего и ближнего зарубежья, В. Ратников определяет административную процедуру как процессуальную форму юридической деятельности уполномоченных субъектов по достижению нормативно предусмотренного результата [2, с. 14]. Сходную позицию занимает и И. Лазарев, по мнению которого административные процедуры как составная часть административного процесса, представляют собой урегулированную административно-процессуальными нормами правоприменительную деятельность органов исполнительной власти, направленную на реализацию предоставленных им полномочий во взаимоотношениях с не подчиненными им гражданами и их

организациями в целях осуществления прав и законных интересов этих лиц и не связанная с рассмотрением споров или применением мер принуждения [3, с. 7-8]. Понимая под административной процедурой установленный законодательством порядок рассмотрения и решения органами публичной администрации индивидуальных административных дел, В. Аверьянов отмечает, что, поскольку данная деятельность реализуется органами публичной администрации с использованием властных полномочий и с учётом публичных интересов, то первичным признаком административной процедуры выступает публичность. Среди других определяющих признаков административной процедуры следует отметить её внешний и индивидуальный характер, так как принятое по делу решение касается конкретных физических или юридических лиц, которые вступают в административные правоотношения с органами публичной администрации [4, с. 198].

В. Ратников выделяет целый ряд фундаментальных признаков, характеризующих сущность и содержание административной процедуры, которая, по мнению учёного, представляет собой порядок осуществления административного производства или совершения отдельных административно-правовых действий:

–предметом административной процедуры являются индивидуальные административные дела бесспорного характера;

–административная процедура урегулирована административно-процессуальными нормами;

–административная процедура завершается принятием административного акта;

–административная процедура не имеет своим результатом применение принудительных мер;

–правовой режим административной процедуры предполагает её охрану от нарушений правовыми санкциями, представляющими собой вид и меру юридической ответственности [2, с. 14-15].

Помимо указанных признаков, Ю. Дмитриев отмечает и такую специфическую черту административных процедур, как юридическая формализация, проявляющаяся, в частности, в наличии определённых стадий их реализации [5, с. 171]. Действительно, административно-процедурная деятельность осуществляется непрерывно. Её особенностью является то, что, несмотря на специфику конкретных видов правоотношения, для достижения своих целей и задач соответствующий субъект власти в определённой последовательности осуществляет целый ряд операций. Таким образом, данная деятельность имеет чётко выраженный циклический характер (состоит из относительно замкнутых циклов). В. Аверьянов отмечает, что каждое отдельное производство представляет собой определённое единство последовательно осуществляемых действий и процедур, направленных на рассмотрение и решение индивидуально-конкретных административных дел [6, с. 487]. По мнению Н. Тищенко, структуру административных производств образуют процессуальные стадии, их этапы, а также процессуальные действия, которые в своей совокупности выступают первичными элементами административного процесса [6, с. 489].

Итак, любая административная процедура имеет свою внутреннюю структуру, которую составляет определённая совокупность отдельных элементов. Основными составляющими элементами административных процедур выступают стадии, этапы и отдельные действия, осуществление которых определяется логикой административно-процедурной деятельности. Данные элементы и определяют структуру и последовательность совершения действий при рассмотрении и решении конкретных административных дел.

Основным элементом в структуре административной процедуры является стадия, которая в наиболее общем виде может быть определена как отдельный период, степень

в развитии соответствующего процесса, имеющая свои качественные особенности [7, с. 339]. В общей теории права под стадиями, как правило, понимаются относительно самостоятельные циклы юридического процесса, на каждом из которых решаются специфические задачи, для чего реализуются чётко определённые правовыми нормами юридические действия и издаются юридические документы (правовые акты) [8, с. 401]. В теории административного права стадия рассматривается как относительно самостоятельная совокупность последовательно осуществляемых, взаимосвязанных процессуальных действий, которые объединены целью достижения конкретного юридического результата, характеризуются определённым кругом субъектов и закреплены соответствующими процессуальными актами [6, с. 488]. Д. Овсянко, несколько расширяя данное определение, предлагает рассматривать стадию как относительно самостоятельную часть последовательно осуществляемых процессуальных действий, которая наряду с общими задачами имеет и только ей присущие цели и особенности, касающиеся участников процесса, их прав и обязанностей, сроков осуществления процессуальных действий и характера процессуальных документов, которые оформляются в соответствующем административном акте [9, с. 171]. Э. Демский считает наиболее корректным определение стадии административной процедуры как урегулированных нормами административного права порядка и условий осуществления относительно самостоятельных и логически связанных процессуальных действий, направленных на решение задач определённой части конкретного административного производства [10, с. 127]. Таким образом, стадии рассматриваются как относительно самостоятельные части административной деятельности, необходимые для достижения общего результата. Каждая стадия, прежде всего, характеризуется специфической непосредственной целью, которую можно считать «ступенью в достижении общей, главной цели процессуальных действий» [11, с. 608]. Е. Дегтярёва подчёркивает, что каждая стадия административной процедуры имеет относительно самостоятельное, но подчинённое общей цели процессуальное задание, которое определяет, с одной стороны, принадлежность стадии к общей структуре процедуры, а, с другой, — качественные особенности стадии как отдельного, относительно самостоятельного явления [12, с. 18].

Особое значение стадий в характеристике административной процедуры заключается в том, что именно стадии отражают логическую последовательность развития соответствующего административного производства. Как отмечает Д. Бахрах, стадии следуют одна за другой и каждая предыдущая подготавливает последующую: как правило, новая стадия может начаться лишь тогда, когда официально окончена ранее начатая [11, с. 608]. Кроме того, стадии не просто следуют одна за другой — в каждой из них при определённых условиях может быть проведена проверка правильности деятельности в предыдущей [8, с. 401-402]. Каждой стадии свойственны свой специфичный состав субъектов правоотношений, собираемая и используемая информация, составляемые документы, принимаемые решения (промежуточные, окончательные) [11, с. 608]. В. Горшенев и И. Шахов относят к обязательным характеристикам стадии административной процедуры следующие компоненты:

1) относительно самостоятельное задание, на достижение которого направлены действия, объединяемые в той или иной стадии;

2) специфический состав действий, обязательно включающий в себя установление или анализ фактических обстоятельств, реализацию соответствующей юридической нормы для решения вопросов (дела);

3) юридические документы, в которых отражаются и закрепляются итоги совершённых в данной стадии юридических действий [13, с. 165-166].

Каждая стадия административной процедуры состоит из определённого количества этапов и отдельных процессуальных действий. В современной науке этап рассматривается как отдельный отрезок времени или часть процесса, характеризующиеся определёнными качественными изменениями [7, с.428].

Этапы административной процедуры могут быть определены как совокупность процессуальных действий, направленных на достижение внутретапной промежуточной цели [14, с. 121]. Процессуальное действие определяется как урегулированная нормами административного процессуального права деятельность участников административного процесса по вопросам защиты прав, свобод и интересов граждан, прав и интересов юридических лиц, рассмотрения и решения конкретных административных дел [10, с. 130]. Административно-процедурная деятельность отображается в видах процессуальных действий, в связи с чем их целесообразно разделять на предварительные, промежуточные и завершающие [6, с. 489]. Таким образом, определённое количество последовательных процессуальных действий в зависимости от своего назначения, результата и других особенностей объединяется в отдельные этапы, образующие соответствующие процессуальные стадии, которые, в своей совокупности, и составляют содержание административной процедуры.

Итак, каждая административная процедура, независимо от её конкретной разновидности, имеет ряд соответствующих стадий. Стадии отличаются друг от друга своими целями, задачами, кругом участников, спектром процессуальных действий, правовыми последствиями прохождения стадии и т.д. Анализ характерных особенностей административных процедур позволяет выделить в их структуре несколько основных стадий. Так, по мнению Д. Бахраха, целесообразное и законное использование властных полномочий допускает такую схему их реализации, при которой общими для любой административной процедуры являются стадии изучения и анализа фактической ситуации, подготовка и принятие обоснованного административного акта и исполнение решения (правового акта) [11, с. 608]. Первая стадия — это стадия сбора необходимой информации, её фиксации на материальных носителях (составление документов) и анализа. Очевидно, что без такой предварительной работы не может быть принят эффективный, законный акт. Именно в ходе анализа ситуации выясняется фактическое положение дел, выявляются проблемы и определяются возможные варианты их решения. Вторая стадия — принятие обоснованного решения — завершается оформлением решения, что предполагает его окончательное редактирование, подписание административного акта, присвоение акту порядкового номера и т. д. Доведение решения до сведения исполнителей, заинтересованных лиц является началом его исполнения, составляющего содержание третьей стадии административной процедуры [11, с. 608-609]. Д. Бахрах подчёркивает, что указанная трёхстадийная структура административной процедуры является типовой, в то время как реальные административные производства имеют свои особенности. Кроме того, в большинстве стадий следует выделять этапы — совокупности действий, преследующих определённую внутретапную промежуточную цель [11, с.610]. Так, например, первая стадия административной процедуры — стадия сбора, фиксации и анализа информации — может быть разделена на несколько самостоятельных стадий (в частности, в отдельную стадию достаточно часто выделяются предварительные действия по подготовке административного производства). На стадии анализа ситуации, необходимого для подготовки обоснованного решения, как правило, выделяют такие этапы, как этап правовой инициативы, этап анализа ситуации и определения вариантов правового воздействия на неё, этап подготовки проекта решения и др. Во второй стадии

производства — рассмотрении дела — можно выделить такие этапы, как: подготовка к рассмотрению дела, анализ имеющихся данных, принятие решения, доведение решения до сведения участников дела [11, с. 610].

Итак, исходя из того, что количество стадий административной процедуры непосредственно зависит от конкретных обстоятельств, представляется целесообразным разделять все стадии административной процедуры на обязательные и необязательные (факультативные). Так, И. Зайцев, отмечая, что конкретные юридические процессы могут быть усечёнными (например, результаты решения вопроса не подвергаются проверке, далеко не каждое решение нуждается в специальном производстве по его исполнению и др.), к основным (обязательным) стадиям административных процедур предлагает относить возбуждение дела, подготовительные действия и само рассмотрение и решение дела путём осуществления правовых предписаний [8, с. 402]. И. Лазарев в реализации административных процедур к обязательным стадиям относит возбуждение административного дела и предварительное рассмотрение материалов, рассмотрение дела по существу компетентным органом (должностным лицом) и принятие по этому делу индивидуального правового акта, а к факультативным стадиям — обжалование решения по делу и, в отдельных случаях, исполнение принятого по делу решения [3, с. 15]. А. Волков и Р. Марифхонов выделяют пять основных (обязательных) стадий административной процедуры: подача заявления о рассмотрении дела, непосредственное рассмотрение административного дела, вынесение решения по административному делу, условия и порядок обжалования решения, исполнение решения [15]. Однако чаще всего в современном административном праве выделяют четыре основные (обязательные и факультативные) стадии административного процесса, которые в обобщённом виде можно определить следующим образом:

1) Стадия анализа ситуации и возбуждения административного дела, во время которой собираются факты, фиксируется информация о фактическом состоянии дел, оценивается перспектива дальнейшего движения дела, принимается решение о необходимости такого движения.

2) Стадия принятия решения по делу, являющаяся центральной стадией любой административной процедуры, содержание которой составляют: юридическая оценка собранной информации; всестороннее исследование материалов дела с целью установления объективной истины, принятие конкретного решения.

3) Стадия обжалования (опротестования) решения по делу, имеющая факультативный характер (данная стадия может не использоваться в некоторых видах административных процедур).

4) Стадия выполнения (или обращения к выполнению) принятого решения, являющаяся заключительной стадией административной процедуры, содержание которой составляет конечная реализация вынесенного по делу решения. И. Лазарев акцентирует внимание на том, что данная стадия также может быть рассмотрена как факультативная, так как при определённых обстоятельствах её может и не быть в реальном административно-процедурном процессе — в некоторых административных процедурах после вынесения решения по делу прекращаются административно-процессуальные отношения между гражданами (организациями) и органами государственного управления, а, значит, прекращается и административно-процедурный процесс [3, с. 15].

Следует также отметить, что некоторые авторы предлагают выделять из состава рассмотренных стадий административной процедуры некоторые дополнительные стадии. В частности, Э. Демский выделяет стадии решения вопроса об открытии административного дела и выяснения фактических обстоятельств дела [10, с. 128], а

А. Корнев в качестве самостоятельных стадий административной процедуры указывает рассмотрение дела и принятие решения [16, с. 244-245].

Выводы. Таким образом, основными составными элементами административных процедур выступают стадии, этапы и отдельные действия, осуществление которых определяется логикой административно-процедурной деятельности. Данные элементы определяют структуру и последовательность совершения действий при рассмотрении конкретных административных дел. Существующие подходы к классификации стадий административных процедур дают возможность определить наиболее общие стадии, присущие всем видам административных процедур. К таким стадиям, на наш взгляд, следует отнести: стадию открытия административного дела; стадию рассмотрения административного дела; стадию пересмотра административного дела; стадию выполнения решения.

Каждая из стадий в зависимости от административного статуса субъектов административно-процедурной деятельности адаптируется к конкретным целям и задачам и представляет собой относительно самостоятельную и завершённую часть той или иной административной процедуры. Стадии административной процедуры, в свою очередь, состоят из отдельных этапов, каждый из которых реализует соответствующие промежуточные цели и представляет собой комплекс процессуальных действий, направленных на решение задач данной стадии административной процедуры уполномоченными на то органами, их должностными и служебными лицами. Общее количество обязательных стадий административных процедур, а также наличие факультативных (необязательных) стадий, как и количество этапов процедур, составляющих содержание соответствующих стадий, определяется характером конкретного административного производства и степенью его урегулированности административно-процессуальными нормами.

Список использованной литературы

1. Талапина Э. В. Административные процедуры и право / Э. В. Талапина, Ю. А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2002. – № 4. – С. 3–13.
2. Ратников В. В. Административная процедура аккредитации в сфере высшего образования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право ; финансовое право ; информационное право» / Виктор Викторович Ратников ; Южно-Урал. гос. ун-т ; Курган. гос. ун-т. – Челябинск, 2012. – 23 с. – с. 14.
3. Лазарев И. М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации : автореф. дис. ... юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право ; финансовое право ; информационное право» / Игорь Михайлович Лазарев ; Росс. акад. наук. Ин-т гос-ва и права. – М., 2002. – 20 с.
4. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с. – с. 198.
5. Дмитриев Ю. А. Административное право Российской Федерации : учеб. / Ю. А. Дмитриев, И. А. Полянский, Е. В. Трофимов. – М. : Система ГАРАНТ, 2008. – 587 с.
6. Адміністративне право України : Академічний курс : підруч. : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 2004. – 584 с.
7. Социологический энциклопедический словарь / ред.-коорд. Г. В. Осипов. – М. : ИНФРА-М-Норма, 1998. – 488 с.
8. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – М. : Юристъ, 1999. – 672 с.

9. Овсянко Д. М. Административное право : учеб. пособ. / Д. М. Овсянко. – М., 2001. – 468 с.
10. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е. Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
11. Бахрах Д. Н. Административное право : учеб. / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2007. – 816 с.
12. Дегтярева Е. А. Административные процедуры : автореф. дис ... юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / Евгения Александровна Дегтярева; Рост. юрид. ин-т МВД РФ. – Ростов н/Д, 2007. – 25 с.
13. Горшенев В. М. Контроль как правовая форма деятельности / В. М. Горшенев, И. Б. Шахов. – М. : Юрид. лит., 1987. – 176 с.
14. Миколенко А. И. Административный процесс и административная ответственность в Украине / А. И. Миколенко. – Х. : Одиссей, 2004. – 272 с.
15. Волков А. М. Институт административных процедур и их законодательное регулирование [Электронный ресурс] / А. М. Волков, Р. Н. Марифхонов // Правовая инициатива. – 2013. – № 2. – Режим доступа: <http://www.49e.ru/ru/2013/2/13>.
16. Коренев А. П. Административное право России : учеб. : в 3 ч. Ч. 1 / А. П. Коренев. – М. : МЮИ МВД России ; Щит, 1999. – 280 с.

Стаття надійшла до редакції 25.09.2014 р.

N. L. Guberskaya

THE ESSENCE AND STRUCTURE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE

The content of the notion «stages of administrative procedure» is reveal. The analysis of structure of administrative procedure is performed. The basic elements of structure of administrative procedure are determined. There are stages and individual actions, the implementation of which is determined by the logic of the administrative and procedural activities. These elements define the structure and sequence of performing actions when dealing with specific administrative affairs. The most common stages to all types of administrative procedures should include: the opening stage of the administrative proceedings; pending administrative proceedings; stage revision of the administrative proceedings; stage of implementation of the decision.

Keywords: administrative procedure, stages of administrative procedure, steps of administrative procedure, administrative-procedural activities.

Н. Л. Губерська

СУТНІСТЬ ТА СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ

Здійснено змістовий аналіз поняття «адміністративна процедура». Проаналізовано структуру адміністративної процедури, визначено та охарактеризовано її основні складові.

Основними складовими елементами адміністративних процедур виступають стадії, етапи та окремі дії, здійснення яких визначається логікою адміністративно-процедурної діяльності. Дані елементи визначають структуру і послідовність здійснення дій при розгляді конкретних адміністративних справ. Найбільш загальні стадії, властиві всім видам адміністративних процедур, включають: стадію відкриття адміністративної справи; стадію розгляду адміністративної справи; стадію перегляду адміністративної справи; стадію виконання рішення.

Ключові слова: адміністративна процедура, стадії адміністративної процедури, етапи адміністративної процедури, адміністративно-процедурна діяльність.