



УДК 342.9



Ольга Юрьевна РАЗГОН,
адъюнкт Академии управления
МВД России (г. Москва)
razgon.lilya@mail.ru

ПОЗИТИВНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОИЗВОДСТВА: ПОНЯТИЕ, ПРИЗНАКИ И МЕСТО В СИСТЕМЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

POSITIVE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS: THE CONCEPT, SIGNS AND PLACE IN THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE

На протяжении нескольких десятилетий ведутся активные научные дискуссии по вопросам административно-процессуального права ввиду отсутствия общепризнанной теории административного процесса. В статье автором рассматриваются теоретические вопросы, касающиеся содержания и сущности позитивных административных производств как одного из структурных элементов системы административного процесса Российской Федерации; исследуется понятийный аппарат системы административного процесса, а также взаимосвязь понятий «производство» и «процедура» в рамках определения места данного правового явления. Предложено авторское понятие позитивных административных производств.

For several decades, there have been active scientific discussions on the issues of administrative procedural law, due to the lack of a generally accepted theory of administrative process. In the article, the author considers theoretical issues related to the content and essence of «positive administrative proceedings» as one of the structural elements of the system of administrative process of the Russian Federation; the conceptual apparatus of the system of administrative process is investigated, as well as the relationship between the concepts of «proceedings» and «procedure» in the context of determining the place of this legal phenomenon. The author's concept of «positive administrative proceedings» is proposed.

Ключевые слова: административный процесс, управленческий подход, административные процедуры, управленческая деятельность государственной администрации, позитивные административные производства.

Keywords: *administrative process, managerial approach, administrative procedures, managerial activity of public administration, positive administrative proceedings.*

Институт административно-процессуального права на протяжении всего своего существования в разные исторических периоды выступал в качестве предмета дискуссий для ученых-административистов.

«У всякой эпохи свои задачи, и их решение обеспечивает прогресс человечества»¹. Высказывание Генриха Гейне отражает фактическую закономерность развития подходов к пониманию административного процесса,

1 Всемирная энциклопедия афоризмов. Собрание мудрости всех народов и времен / сост.: Е. Агеева. URL: <https://sv-scena.ru/Buki/Vsyemirnaya-entsiklopyediya-aforizmov-Sobraniye-mudrosti-vsye-kh-narodov-i-vryemyen.28.html> (дата обращения: 31.10.2023).



ведь развитие того или иного правового института в первую очередь зависит от уровня развития правовой системы государства. Поэтому не удивительно, что в определенный промежуток времени формировалась своя мировоззренческая и научно обоснованная позиция.

Примечательно, что на сегодняшний день вопрос о содержании административного процесса остается открытым. Каждый из сторонников того или иного подхода отстаивает свою позицию, при этом прибегая к систематической корректировке заявленных ранее аргументов с учетом изменения законодательства или появления новых научных трудов оппонентов. Такая категоричная позиция исследователей объясняется тем, что ни одна из существующих теоретических конструкций так и не стала общепризнанной.

Ввиду того, что нет единого подхода к содержанию административного процесса, сложность вызывает вопрос определения природы и сущности позитивных административных производств. Одна из ключевых проблем кроется в использовании понятийного аппарата системы. Для формулировки и толкования термина необходимо прежде всего получить ответ на несколько основополагающих вопросов: что представляет собой производство, как оно взаимосвязано с административным процессом и о какой позитивной составляющей данного правового явления идет речь?

Традиционно в юридической науке выделяют 3 основных подхода к пониманию административного процесса: судебный, принадлежащий Ю.Н. Стариллову [13; 14], юрисдикционный (автор Н.Г. Салищева [11]) и управленческий В.Д. Сорокина [12].

Важно отметить, что именно В.Д. Сорокин поднимал проблему в терминологии административного процесса, обозначая потребность в установлении «единого подхода к используемым в научном обороте терминам» [12, с. 50]. По мнению ученого, взаимосвязь между административным процессом и производством представлена следующим образом: «производство – часть процесса – совокупность производств» [12, с. 51]; из этого следует безоговорочное положения о том,

что производство является частью процесса [12, с. 53].

Л.Л. Попов, продолжая развивать идею о публичной управленческой деятельности в рамках управленческой концепции, пришел к выводу о том, что административный процесс представлен «совокупностью управленческих процедур и юрисдикционных производств» [10, с. 179]. Первая группа предназначена непосредственно для реализации позитивной управленческой деятельности, вторая – для обеспечения разрешения конфликтных ситуаций (связан исключительно с правонарушениями). При этом важно отметить, что автор говорит о различии понятийного аппарата для управленческого и юрисдикционного процессов: термин «производство» имеет связь только с юрисдикционным и неприменим в общем управленческом процессе, там будет уместно использовать термин «процедура».

И все же большинство административистов – сторонников управленческой концепции применяют понятие «производство» в качестве синонима «административных процедур», в том числе Ю.М. Козлов, говоря об административных производствах, составляющих административный процесс, подразделяет их на «процедурные и юрисдикционные» [5, с. 99].

Ю.М. Козлов и Л.Л. Попов, несмотря на разные подходы к использованию терминологии, все же едины во мнениях по поводу того, что составляющими административного процесса являются административно-юрисдикционная и административно-процедурная деятельность, где административное производство следует понимать «как способ обеспечения законности в сфере исполнительной власти» [2, с. 384].

Несмотря на дифференциацию мнений представителей научных школ, во всех концепциях они так или иначе использовали понятие «производство». В рамках судебного подхода оно применялось для обозначения видов судебных процессов – исковое производство, упрощенное производство и другие; в юрисдикционной теории данный феномен впервые получил легальное закрепление – производство по делам об административных правонарушениях; представители управлен-



ческой концепции установили, что именно «производство» является структурным элементом административного процесса.

Очевидно, что в рамках определения содержания позитивных административных производств следует остановиться на управленческой концепции административного процесса, в которой данный правовой феномен закрепился и фактически стал частью административного процесса. Употребление термина «административное производство» допустимо в группе, определяющей управленческую процессуальную деятельность, поэтому можем говорить о том, что административные процедуры рассматриваются в качестве элементов позитивных административных производств, образующих в совокупности правовую основу управленческого (позитивного) административного процесса [4, с. 45].

Подходы к позитивной составляющей административного процесса по своей природе различны: одни исследователи целиком отождествляют их с группой административных процедур, другие выделяют позитивные производства из категории административных процедур, где помимо позитивных есть и негативные производства.

Наиболее распространенной стала точка зрения о том, что административные производства позитивного характера представлены административными процедурами, в то время как производства негативные, вызванные правонарушениями, являются юрисдикционными производствами или коллизионными административными процедурами [15, с. 5]. Таким образом, мы можем поставить знак равенства между понятиями «производство» и «процедура».

Например, по мнению А.Б. Габассова, под позитивными административными процедурами следует понимать «урегулированный административно-правовыми нормами порядок действий органов государственной администрации, направленный на исполнение их компетенции, оказание государственных услуг гражданам и их объединениям по реализации их прав и свобод, на исполнение обязанностей и не связанный с привлечением

к ответственности или рассмотрением публично-правовых споров» [3, с. 65].

Таким образом, проанализировав данную формулировку термина, можем отметить следующие отличительные характеристики:

- определенный алгоритм действий;
- урегулирование нормами права;
- субъект: орган государственной администрации;
- три формы реализации: реализация компетенций (полномочий), оказание госуслуг и исполнение обязанностей;
- отсутствие спора о праве;
- отсутствие института привлечения к ответственности.

Сторонник того же подхода И.М. Лазарев в своих трудах делает акцент на административных процедурах, которые являются неотъемлемой составной частью административного процесса и представляют собой исключительно позитивные правоотношения. Согласно его концепции административные процедуры представлены «правоприменительной деятельностью органов исполнительной власти, урегулированной нормами права и направленной на реализацию полномочий во взаимоотношениях с не подчиненными им гражданами и их организациями, а также не связанной с рассмотрением споров или применением мер принуждения» [6, с. 54]. Не сложно заметить, что между двумя понятиями прослеживается тесная взаимосвязь, однако есть и отличительные признаки. Согласно термину И.М. Лазарева позитивные производства:

- представляют правоприменительную деятельность;
- субъектом выступают органы исполнительной власти;
- осуществляют лишь полномочия, осуществляемые во взаимоотношениях с не подчиненными им гражданами и их организациями.

Согласно такому подходу представляется, что все административные процедуры по своей природе – явление позитивное, так как не содержат в себе разрешение какого-либо спора и не включают в себя институт привлечения к ответственности.



Вторая группа ученых основывается на принципе разделения административных процедур по характеру применения на две категории: позитивные и негативные. По мнению А.А. Никольской, «все существующие административные процедуры» следует делить на позитивные и юрисдикционные [7, с. 92]. В соответствии с такой классификацией позитивные административные процедуры представляют собой «нормативно-урегулированную, документируемую деятельность органов (государственных или муниципальных) или должностных лиц, состоящую из определенных последовательных стадий, по реализации полномочий указанных субъектов путем применения норм различных отраслей права и принятия различных правовых актов управления для достижения конкретного результата, по содержанию не связанную с судебным рассмотрением споров о субъективном публичном праве и применением мер административного принуждения».

Согласно данному определению появляются несколько новых характерных для данного явления признаков:

– субъекты: государственные и муниципальные органы или должностные лица;

– стадийность;

реализация путем применения норм различных отраслей права и принятия различных правовых актов управления.

А.А. Павлушиной высказывается аналогичное мнение по поводу того, что «по характеру процедуры делятся на «позитивные», отражающие (неюрисдикционный) правоприменительный процесс (на основе выделенных И.В. Пановой производств по обращениям, разрешительно-лицензионному производству, регистрационному, административно-договорному [8, с. 32]), и «негативные», характеризующие юрисдикционный процесс, который имеет место, если в системе нормативной правореализации возникают коллизия, аномалия, правовой спор» [9, с. 263-265].

Указанные выше авторы так или иначе в рамках своих исследований при раскрытии позитивной составляющей административного процесса используют термин «административная процедура», обходя термин «про-

изводство». Интересно, что К.В. Давыдов представил в виде таблицы «семантических площадей», включающей макро-, мезо- и микроуровни, соотношение терминов «процесс», «производство» и «процедура», согласно которой средний уровень (в управленческой концепции) представлен позитивными управленческими административными производствами, а микроуровень – позитивными административными процедурами [4, с. 40-44].

В соответствии с этим подходом В.Д. Сорокин, определяя содержание позитивных производств, относит к ним «юридически закрепленные процедуры внутриаппаратной (организационной) деятельности публичной администрации, а в ряде случаев и процедуры межведомственного взаимодействия в процессе реализации полномочий по осуществлению тех или иных общих (принятие нормативных актов, поощрение персонала, государственные награды, рассмотрение обращений и жалоб) или специальных (регистрация юридических и физических лиц, прав на недвижимой имуществе и сделок с ним, лицензирование) функций управления» [1, с. 59].

Иначе говоря, позитивные производства, по мнению ученого, представлены внутриаппаратной и внешнеуправленческой деятельностью, о которых ранее упоминала Н.Г. Салищева (при этом важно отметить, что данная деятельность, согласно концепции автора, не входила в структуру административного процесса, поэтому на тот период времени можно говорить о том, что в нем отсутствовали позитивные производства).

Трактовка термина «позитивные административные производства» весьма неоднозначна. Каждое из определений, без сомнения, носит исключительно индивидуальный характер, при этом в формулировках ученых прослеживаются точки соприкосновения, что, по нашему мнению, свидетельствует о яркой выраженности некоторых признаков.

Продолжая вопрос научной характеристики категории «позитивные административные производства», с учетом рассмотренных выше определений представляется правильным выделить систему дефинитивных признаков, основываясь на системно-структурном методе.



Так, позитивные административные производства имеют следующие характерные признаки:

- регулирование нормами административно-процессуального права;
- внутриорганизационная и внешнеуправленческая деятельность;
- субъект: государственная администрация;
- реализация общих и специальных функций управления;
- отсутствие правового спора и института привлечения к ответственности.

В связи с этим позитивные административные производства представляют урегули-

рованную нормами административно-процессуального права внутриорганизационную и внешнеуправленческую деятельность государственной администрации по реализации компетенций в области осуществления общих и специальных функций управления, в которых отсутствует правовой спор и институт привлечения к ответственности.

Таким образом, позитивные административные производства являются неотъемлемой частью административного процесса и занимают в нем особое место. Они определяют общий порядок деятельности органов управления, исходя из приоритета прав, свобод и законных интересов граждан.

Библиографический список

1. Аврутин, Ю.Е. Об административном процессе и процедурной форме государственного управления / Ю.Е. Аврутин // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2014. – N 1 (61). – С. 56-63.
2. Административное право / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М., 2009. – 824 с.
3. Габбасов, А.Б. Позитивная административная процедура: поиск новой парадигмы отношений между человеком и чиновником / А.Б. Габбасов // Журнал российского права. – 2011. – N 8. – С. 65-72.
4. Давыдов, К.В. Административные процедуры: концепция правового регулирования : дис. ... докт. юрид. наук / К.В. Давыдов. – Нижний Новгород, 2021. – 655 с.
5. Козлов, Ю.М. Административное право : учебник / Ю.М. Козлов. – М., 1999. – 320 с.
6. Лазарев, И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / И.М. Лазарев. – М., 2005. – 199 с.
7. Никольская, А.А. Административные процедуры в системе публичного управления (проблемы административно-правового регулирования) : дис. ... канд. юрид. наук / А.А. Никольская. – Воронеж, 2007. – 261 с.
8. Павлушина, А.А. Теория юридического процесса: итоги, проблемы, перспективы развития : монография / А.А. Павлушина. – Самара, 2005. – 478 с.
9. Панова, И.В. Административно-процессуальное право России : монография / И.В. Панова. – 3-е изд., пересмотр. – М., 2012. – 288 с.
10. Попов, Л.Л. Ключевые проблемы административного процесса / Л.Л. Попов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия Право. – 2016. – N 4 (27). – С. 171-185.
11. Салищева, Н.Г. Административный процесс в СССР / Н.Г. Салищева. – М., 1964. – 158 с.
12. Сорокин, В.Д. Проблемы административного процесса / В.Д. Сорокин. – М., 1968. – 144 с.
13. Старилов, Ю.Н. Административная юстиция = Administrative justice: проблемы теории / Ю. Н. Старилов. – Воронеж, 1998. – 197 с.
14. Старилов, Ю.Н. Административная юстиция: теория, история, перспективы / Ю.Н. Старилов. – М.: НОРМА, 2001. – 292 с.
15. Тихомиров, Ю.А. Административные процедуры и право / Ю.А. Тихомиров, Э.В. Талапина // Журнал российского права. – 2002. – N 4. – С. 3-13.