

Научная статья  
<https://doi.org/10.23672/SAE.2023.11.11.003>  
УДК 342.9



## АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ: ХАРАКТЕРИСТИКА СПЕЦИАЛЬНЫХ ПРИНЦИПОВ

*Беженцев А.А., Игошин Н.А.*

*Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации*

**Аннотация.** Актуальность данной публикации заключается в том, что её авторы проводят анализ административных процедур с позиций их характеристик как специальных принципов. В научной статье предложены авторские специальные принципы административных процедур: административная процедура – это, установленный законом порядок рассмотрения и решения индивидуальных дел, предметом которых не является административно-правовой спор между органами исполнительной власти и местного самоуправления, который заканчивается принятием административного акта или заключением административного договора; результат их содержания не предполагает возможность применения мер принуждения. В научной статье предложены авторские специальные принципы административных процедур: 1) принцип эффективности; 2) принцип оперативности; 3) принцип гарантированной правовой защиты; 4) принцип координации процедур; 5) принцип помощи и представительства; 6) принцип права лица на доступ к информации; 7) принцип изложения мотивов. Выводы: суть административно-процедурного урегулирования отношений в социуме заключается в точном применении принципов, обнаруживающихся базисом правоприменительной деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления.

**Ключевые слова:** административная процедура, административно-правовой спор, органы исполнительной власти, административный акт, административный договор, принципы административных процедур, принцип эффективности, принцип оперативности, принцип гарантированной правовой защиты, принцип координации процедур, принцип права лица на доступ к информации, принцип помощи и представительства, принцип изложения мотивов.

## ADMINISTRATIVE PROCEDURES: CHARACTERISTICS OF SPECIAL PRINCIPLES

*Alexander A. Bezhentsev, Nikolay A. Igoshin*

*Northwestern Institute of Management of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation*

**Abstract.** The relevance of this publication lies in the fact that its authors analyze administrative procedures from the standpoint of their characteristics as special principles. The scientific article proposes the author's special principles of administrative procedures: 1) the principle of efficiency; 2) the principle of efficiency; 3) the principle of guaranteed legal protection; 4) the principle of coordination of procedures; 5) the principle of a person's right to access information; 6) the principle of assistance and representation; 7) the principle of presenting motives. Conclusions: the essence of the administrative-procedural regulation of relations in society lies in

*the exact application of the principles revealed by the basis of the law enforcement activities of executive authorities and local self-government.*

**Key words:** *administrative procedure, administrative legal dispute, executive authorities, administrative act, administrative contract, principles of administrative procedures, principle of efficiency, principle of efficiency, principle of guaranteed legal protection, principle of coordination of procedures, principle of a person's right to access information, principle of assistance and representation, the principle of presenting motives.*

**Введение.** Под *административной процедурой* следует понимать определенный законом порядок рассмотрения и решения индивидуальных дел, предметом которых не является административно-правовой спор. Административная процедура завершается принятием административного акта или заключением административного договора и не предполагает возможность применения принудительных мер.

В последнее время многие исследователи посвящают научные работы изучению административных процедур [1, с. 453-468; 2, с. 56-62; 3, с. 160-170; 4, с. 172-177; 5, с. 133-135], но их *принципы* являются объектом научных исследований отрывочно. При этом они обеспечивают солидарное начало права и морально-этических норм в деятельности органов власти.

Принципы административной процедуры по сфере действия можно дифференцировать на *общеправовые*, которые свойственны многим отраслям и институтам права, а также *специальные*, которые могут быть применены и более типичны для урегулирования конкретных групп административно-процедурных отношений.

**Обсуждение.** *Проанализируем содержание специальных принципов административных процедур, к которым относятся:*

1. Принцип эффективности.
2. Принцип оперативности.
3. Принцип гарантированной правовой защиты.
4. Принцип координации процедур.
5. Принцип помощи и представительства.
6. Принцип права лица на доступ к информации.
7. Принцип изложения мотивов.

*1. Принцип эффективности.* Слово «*эффективность*» происходит от лат. «*effectus*» (переводится как деятельность или действенность). Эффективность выражается в применении оптимально возможных и необходимых средств для рассмотрения конкретного дела, например:

– применения таких средств для достижения результата, которые бы учитывали условия конкретного дела и как следствие указывали на их рациональность;

– соотношения цели принятия решения с условиями их достижения;

– использования гибких методов в работе;

– своевременности проведения процессуальных действий;

– создания благоприятной атмосферы в деятельности административного органа при разрешении дела;

– внедрения инновационного зарубежного опыта и общественного мнения в процессе принятия решений.

Принцип эффективности является реализацией традиционного консервативного подхода, отражающего понятие «простота и экономичность».

К примеру, В.Б. Аверьянов указывает на то, что административный орган должен применять простейшие средства для достижения результата [6, с. 203].

Это допустимо, если раскрывать этот принцип в общем аспекте, но при такой ситуации деятельность и принятие решений органами исполнительной власти не учитывает особенности дела по составу обстоятельств, указывающих на методику решения проблемы.

Особо следует обратить внимание на понятие «формализация административных процедур» в аспекте эффективности; ведь ее избыточность лишь связывает процедуру определенными формами без необходимости. Полагаем, что процедура должна происходить просто, быстро и целесообразно; таким образом, решается проблема улучшения эффективности деятельности административных органов, которая достигается двумя путями:

1) – устранением чрезмерной зарегулированности отношений между частным лицом и административным органом;

2) – возможностью применения в определенных случаях упрощенного порядка производства дела.

Кроме того, необходимо обратить внимание на важнейшую составляющую «формулы эффективности», а именно, целесообразность, которая должна обеспечить процедуру принятия решения по конкретному делу на базе соответствующей методики.

Важное значение в обеспечении принципа эффективности при осуществлении административных процедур имеет совершенствование деятельности управленческих органов вообще. Достигается это посредством использования метода количественных изменений за счет увеличения структурного состава работников, создания новых подразделений, использования новых методик и форм деятельности, а также – через использование метода качественных изменений, а именно: научной организации труда, которая заключается во внедрении достижений научно-технического прогресса в деятельность работников аппарата органов исполнительной власти.

Реформирование управленческой системы, которое осуществляется, но требует комплексно-дифференцированного подхода как компромиссного в согласовании качественных и количественных характеристик изменений.

Комплексность заключается в использовании определенной совокупности согласованных методик с учетом влияния личностных, социальных, экономических, моральных, политических факторов на эффективность управленческой деятельности и дифференциацию их в отношении сферы внедрения. Ведь, как известно, правоприменитель-

ная деятельность органов исполнительной власти, в целом, и, в частности, административно-процедурная деятельность направлена на управление большой сферой разнообразных отношений, требующих отличных друг от друга подходов к осуществлению, последующему реформированию управленческого процесса.

Следует отметить, что решающее значение в осуществлении реформирования управленческой сферы имеет налаживание процесса внедрения новаций научно-технического прогресса и информационных технологий в деятельность органов исполнительной власти. Это позволит повысить производительность труда, сделает ее более интенсивной и гибкой по отношению к внешним трансформациям.

Особую роль в процессе управления в аспекте эффективности играют личностные факторы должностного лица:

- а) профессиональное обучение;
- б) профессиональные навыки;
- в) опыт;
- г) творчески инициативный подход к организации работы и решению проблем;
- д) умение нестандартно мыслить и принимать соответствующие решения;
- е) нравственные императивы человека – это тот перечень качеств, которыми должно быть вооружено современное должностное лицо государственной службы.

Классическая отечественная методика аттестации государственного

служащего построена на служебной характеристике руководителя органа, однако, подобный подход вносит определенный субъективизм в оценке профессиональных качеств работника. Поэтому целесообразно проводить аттестацию работников по методике ее проведения в форме тестов, экзаменов, написания определенных отчетов, прогнозов, анализа нестандартных ситуаций, с последующей оценкой независимой аттестационной комиссией, к примеру, из сходного по целям и задачам государственного органа, но из другого не сопредельного субъекта федерации. Это возможно сделать в сроки оценки до десяти дней с помощью дистанционных компьютерных технологий. Такой подход обеспечит объективную оценку профессиональных навыков государственного служащего и поднимет управленческую деятельность на более высокий уровень.

Еще одним аспектом, влияющим на эффективность управленческой деятельности, является учёт общественного мнения. В целях реализации указанного положения было бы целесообразным создать в каждой системе государственного управления консультативно-совещательный орган, выражающий интересы общественности. Его решения должны носить лишь вспомогательный характер; то есть, основным центром принятия решений остается административный орган. Именно он решает, принимать ли во внимание позицию совещательного органа.

Подобные наработки управленческой системы уже имеет в виде советов общественности, созданных при Президенте Российской Федерации,



при Правительстве Российской Федерации, при органах исполнительной власти.

Основными задачами советов общест­венности как совещательных ор­ганов являются:

– содействие реализации гражда­нами конституционного права участво­вать в управлении государственными делами;

– обсуждение наиболее значи­мых политико-правовых, социально-экономических, культурных и других проблем общественной жизни, подго­товка и внесение предложений органам власти по путям их решения;

– обеспечение учета обществен­ного мнения, в том числе, представите­лями органов законодательной и ис­полнительной власти, ученых, специа­листов в процессе проведения консуль­таций, обсуждения и подготовки про­ектов важнейших решений, а также - при обсуждении проектов законов, предусматриваемых для внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

*2. Принцип оперативности.* Опе­ративность или срочность административной процедуры определяется вре­менными рамками проведения преду­смотренных действий. Учитывая это, необходимо взвешенно подходить к практической реализации принципа оперативности, особенно в понимании так называемого «своевременного раз­решения дела».

Дефиницию этого принципа рас­кроем как деятельность, соответствующую срокам, указанным в законе. Такое определение соответствует совре-

менным тенденциям развития управ­ленческой системы и приближает ее к международным стандартам – в теоре­тическом аспекте.

В практическом аспекте – дея­тельность административных органов вызывает ряд определенных критиче­ских замечаний, связанных со злоупотре­блениями в области государственной службы, небольшой эффективностью и недостаточным профессионализмом служащих управленческой системы, а также - другими негативными проявлениями.

Учитывая это, необходимо взвешенно подходить к практической реализации принципа оперативности, особенно, в понимании необходимости своевременного разрешения дела.

Деятельность административных органов в сфере административной процедуры иногда возможно ограни­чивать «умным временем», которое за­висит от совокупности таких факторов, как сложность рассматриваемого дела, неотложность решения, количество лиц, привлеченных к делу.

Иногда установление не конкрет­ного, а абстрактного срока достаточно для эффективной деятельности адми­нистративных органов. Общее правило решать дело без промедлений полностью не ограничивает администрацию конкретными сроками и позволяет дей­ствовать профессионально, не торо­пясь.

Деятельность органов власти по реализации административных проце­дур можно ограничивать «умным вре­менем», которое зависит от совокупности таких факторов, как сложность рас-

смаатриваемого дела, неотложность решения, количество лиц, привлеченных к делу. Иногда установление не конкретного, а абстрактного срока достаточно для эффективной деятельности административных органов. Общее правило «решать дело без промедлений» полностью не ограничивает администрацию конкретными сроками. Устанавливая сроки разрешения дел, целесообразно предусмотреть универсальные правила их определения и помнить о том, что оно должно решаться в кратчайшие сроки.

3. *Принцип гарантированной правовой защиты.* Согласно этому принципу, заинтересованное лицо имеет право обжаловать акты, процедурные решения, действия/бездействие административного органа в административном порядке; то есть, через обращение к вышестоящему должностному лицу или в суд. Таким образом осуществляется контроль за деятельностью административного органа. Весьма важно то, что обжалованию подлежит не только окончательное решение по делу, но и действия/бездействие должностных лиц. Это гарантирует эффективное и оперативное рассмотрение дела, устраняет все негативные обстоятельства еще на стадии рассмотрения дела.

Также, необходимо отметить внешний контроль над административным органом, осуществляемый другими уполномоченными органами. К примерам внешнего контроля можно отнести контроль со стороны Президента Российской Федерации, который являясь главой государства, имеет

право осуществления контроля за соблюдением законности в сфере функционирования органов исполнительной власти; то есть, в сфере государственного управления, ведь он является гарантом соблюдения Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. Выполнение контрольных функций Президента может реализовываться через полномочия представителей Президента в Федеральных округах. К внешнему контролю также относится контроль Федерального Собрания (Государственной думы и Совета Федерации), деятельность Уполномоченного по правам человека (омбудсмана), Правительства Российской Федерации, а также судебный и общественный контроль.

4. *Принцип координации процедур.* Данный принцип реализуется в процессе совместной деятельности государственных органов и учреждений, направленных на реализацию законных прав граждан и организаций. Так, например, при получении разрешений на занятия той или иной деятельностью, заявитель может обратиться только в одно государственное учреждение, которое обязано уведомить все другие государственные структуры, задействованные в реализации процедуры; то есть, в принятии решения о выдаче гражданину разрешения на осуществление определенного вида деятельности. Подразумевается не простая передача информации об определенных фактах, что является обязанностью административного органа, а действует, так называемая, внутриорганизационная координация.

Применение данного принципа освобождает от необходимости обходить все заинтересованные органы, а человек имеет право подать документы только в одно учреждение, к задаче которого относится сообщать всем участвовавшим в административной процедуре органы исполнительной власти, чтобы последние сами отсылали информацию в учреждение, инициировавшее запрос; в последующем, оно инициирует ответ заявителю.

5. **Принцип права лица на доступ к информации.** Право лица на доступ к информации; то есть, лицо, в случае необходимости, имеет право подать запрос в административный орган относительно предоставления ему информации по делу. Такое право личности корреспондируется как обязанность соответствующего органа. Практическая реализация указанного принципа ограничивается исключительно незавершенными делами, что, по мнению авторов, не способствует полноте доступа к информации. Ведь, например, лицо, не согласное с принятым решением, имеет право на его обжалование и, соответственно, будет нуждаться в доступе к информации. Также, следует отметить, что ограничения могут касаться предоставления конфиденциальной информации.

6. **Принцип помощи и представительства.** Немаловажным, в аспекте обеспечения деятельности административных органов с соблюдением прав и свобод человека и гражданина, является реализация принципа помощи и представительства. Цель этого принципа состоит в предоставлении заинте-

ресованному лицу возможности получения помощи и быть лично представленным в административной процедуре.

Из вышеизложенного утверждения следует, что этот принцип делится на два элемента:

во-первых, на право лица на помощь, которое корреспондируется в обязанность администрации содействовать лицу в реализации его прав, свобод и законных интересов;

во-вторых, на право участвовать в процедуре лично или через представителя.

Принцип помощи и представительства нуждается в отдельной характеристике, которую можно обозначить как «**право быть выслушанным**», которое подразумевает возможность выражать собственное мнение по отдельным обстоятельствам дела и, в целом, по делу, обосновывать его, предоставлять факты, а также - давать объяснения в случае необходимости, предъявлять доказательства. Понятие «быть выслушанным» не следует понимать буквально; ведь, лицо может аргументировать и представлять свою позицию, как в устной, так и в письменной форме.

Данный принцип, то есть, право быть выслушанным, связан с принципом эффективности в аспекте оперативности и своевременности разрешения дела. При определенных обстоятельствах, если невозможно или нереально выслушать человека, нет возможности отложить принятие административного решения, сам процесс выслушивания чрезмерно затягивает ад-

министративную процедуру, то применение этого принципа – права исключается, и это не ограничение прав личности.

Отдельно следует сказать о негативном и положительном решении дела для личности. Во время его рассмотрения, которое прогнозирует негативное принятие решения по заявителю, лицу должна максимально предоставляться возможность осуществить право на защиту в форме представления аргументов и фактов на обстояательства, определяющие и направляющие рассмотрение или вынесение решения по делу. С другой стороны, если предполагается принятие положительного решения по делу, то нет необходимости в использовании лицом права быть выслушанным, ведь это только затягивание процедуры.

#### *7. Принцип изложения мотивов.*

Административный орган обязан в принятом им решении указывать на мотивы и предоставлять правовое и фактическое его обоснование. Сфера применения этого принципа распространяется на негативные решения, то есть на те, которые выступают в роли правоограничивающего фактора в отношении прав и свобод граждан.

**Результаты.** Принципы административных процедур по сфере действия дифференцируются на *общеправовые и специальные. К общеправовым относятся:*

*1) принцип верховенства права;*

*2) принцип законности;*

*3) принцип равенства участников административной процедуры перед законом;*

*4) принцип публичности.*

Они характерны для большинства отраслей права.

*Характеристика специальных принципов административных процедур, используемых для регулирования конкретных групп административно-процедурных отношений, представлена в настоящей научной статье.*

**Заключение.** Суть административно-процедурного урегулирования отношений в социуме заключается в точном применении принципов, обнаруживающихся базисом правоприменительной деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления.

Мишень, в центр которой должны попасть специальные принципы административных процедур:

*а) реализовывать единую констатацию базиса общественного строя;*

*б) поддерживать цельную трактовку правовых норм;*

*в) обеспечивать их воздействие на социальные взаимоотношения с помощью нормативно-правовой регламентации;*

*г) они обязаны быть едиными направлениями при исполнении полномочий должностными лицами органов исполнительной власти.*



**Конфликт интересов**

Не указан.

**Рецензия**

Все статьи проходят рецензирование в формате double-blind peer review (рецензенту неизвестны имя и должность автора, автору неизвестны имя и должность рецензента). Рецензия может быть предоставлена заинтересованным лицам по запросу.

**Conflict of Interest**

None declared.

**Review**

All articles are reviewed in the double-blind peer review format (the reviewer does not know the name and position of the author, the author does not know the name and position of the reviewer). The review can be provided to interested persons upon request.

**Литература:**

1. Стахов А.И. Административная процедура как структурный элемент интегративной теории административного процесса / А.И. Стахов // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения): Сборник статей по материалам международной научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 24 марта 2023 года / Под общей редакцией А.И. Каплунов. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2023. С. 453-468.

2. Бакурова Н.Н. Административные процедуры в исполнительном производстве как части административного процесса: смыслы, виды // Научный портал МВД России. 2022. № 4(60). С. 56-62.

3. Давыдов К.В. Отмена административного акта и законодательство об административных процедурах // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2020. № 2(41). С. 160-170.

4. Алексеев С.Н. Административная процедура как средство обеспечения экономической безопасности // На страже экономики. 2020. № 2(13). С. 172-177.

5. Горбунова (Коршунова) И.В. Кодификация права административных процедур как инструмент сдерживания условий коррупции // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2023. – № 1-1(76). – С. 133-135.

6. Государственное управление: теория и практика // Под общ. ред. проф. В.Б. Аверьянова. М.: Юриком Интер, 1998. (432 с.) С. 203.

**References:**

1. Stakhov A.I. Administrative procedure as a structural element of the integrative theory of the administrative process / A.I. Stakhov // Current problems of administrative and administrative procedural law (Sorokin Readings): Collection of articles based on the materials of the international scientific and practical conference, St. Petersburg, March 24, 2023 / Under the general editorship of A.I. Kaplunova. St. Petersburg: St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, 2023. P. 453-468.

2. Bakurova N.N. Administrative procedures in enforcement proceedings as part of the administrative process: meanings, types // Scientific portal of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2022. № 4(60). P. 56-62.

3. Davydov K.V. Cancellation of an administrative act and legislation on administrative procedures // Bulletin of Voronezh State University. Series: Law. 2020. № 2(41). P. 160-170.

4. Alekseev S.N. Administrative procedure as a means of ensuring economic security // On Guard of the Economy. 2020. № 2(13). P. 172-177.

5. Gorbunova (Korshunova) I.V. Codification of the law of administrative procedures as a tool to curb the conditions of corruption // International Journal of Humanities and Natural Sciences. 2023. № 1-1(76). P. 133-135.

6. Public administration: theory and practice // Ed. ed. prof. V.B. Averyanova. M.: Yurinkom Inter, 1998. (432 p.) P. 203.

**Информация об авторах:**

**Беженцев Александр Анатольевич**, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры правоведения Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Санкт-Петербург, Россия, [adovd@mail.ru](mailto:adovd@mail.ru)

**Игошин Николай Алексеевич**, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры правоведения Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Санкт-Петербург, Россия, [igoshin-na@ranepa.ru](mailto:igoshin-na@ranepa.ru)

**Alexander A. Bezhentsev**, associate Professor, Department of Law, Northwestern Institute of Management of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Candidate of Law, Associate Professor.

**Nikolay A. Igoshin**, associate Professor, Department of Law, Northwestern Institute of Management of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Candidate of Law, Associate Professor.

