



Оригинальная научная статья

Административно-процессуальные правоотношения: сущность и характеристика

П. Е. Спиридонов 

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, Санкт-Петербург, Российская Федерация
✉ pavelspiridonov@rambler.ru

Аннотация. В статье отмечается, что особенностями административно-процессуальных правоотношений являются не только основания их возникновения, но содержание и субъекты. Рассматривая содержание административно-процессуальных правоотношений, следует обратить внимание на характер и сущность административного процесса как правоприменительной деятельности. Одной из отличительных черт административно-процессуальных правоотношений как разновидности правоприменительных в публичной сфере является то, что одним из субъектов всегда будет лицо, обладающее не просто процессуальными, но и властными полномочиями по отношению к другим участникам административного процесса. Поэтому такие отношения будут носить публично-властный характер, а властный субъект в административно-процессуальных правоотношениях выражает не свои субъективные права и обязанности, а интересы государства и общества. Отмечается также, что в основе административно-процессуальной деятельности как вида юридической деятельности лежит совершение административно-процессуальных действий, а не процедур, как предполагают многие ученые-процессуалисты. В связи с этим обращается внимание на то, что в основе любой правоприменительной деятельности лежит совершение юридически значимых действий, в результате которых наступают юридические последствия. При этом процедура не может быть положена в основу юридического процесса, так как она сама состоит из действий. Следовательно, деление процедуры на материальную и процессуальную является ошибкой. В работе делается предположение, что отнесение производства по подготовке, принятию и изданию нормативных правовых актов к административному процессу является спорным, поскольку данный вид производства значительно отличается от всех других административных производств и по целям, и по стадиям, и по видам решений, принимаемых в рамках указанного вида процессуальной деятельности. Однако оно имеет процессуальный характер, но вместе с законотворческим процессом скорее всего должно быть объединено в нормотворческом процессе, нежели быть включенным в систему административного процесса. Методологической основой статьи послужили диалектические, формально-логические методы, формально-юридический метод и метод толкования права.

Ключевые слова: административный процесс, административно-процессуальные правоотношения, административно-процессуальные действия, юридические факты, субъекты административного процесса

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Для цитирования: Спиридонов П. Е. Административно-процессуальные правоотношения: сущность и характеристика // Сибирское юридическое обозрение. 2024. Т. 21, № 2. С. 183–207. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2024-21-2-183-207>. EDN: <https://elibrary.ru/gjjihf>

Original scientific article

Administrative and Procedural Legal Relationships: Essence and Characteristics

P. E. Spiridonov 

Saint-Petersburg State Fire Service University of EMERCOM of Russia,

Saint Petersburg, Russian Federation

✉ pavelspiridonov@rambler.ru

Abstract. The article highlights that the distinctive features of administrative and procedural legal relationships encompass not only their underlying causes but also their substance and participants. Considering the content of administrative procedural legal relations, attention should be paid to the nature and essence of the administrative process as a law enforcement activity. One of the unique aspects of administrative procedural legal relationships, as a form of law enforcement in the public domain, is that one of the parties involved will always be an individual vested with not just procedural powers, but also authority over other participants in the administrative process. Consequently, such relationships assume a public and authoritative character, where the dominant participant in administrative and procedural legal relations advocates not merely their personal rights and obligations, but rather the interests of the state and society. It is also noted that the basis of administrative procedural activity as a type of legal activity is the commission of administrative procedural actions, and not procedures, as many procedural scientists assume. In this context, it is worth noting that the foundation of any law enforcement endeavor lies in the execution of legally significant actions, leading to the emergence of legal consequences. At the same time, the procedure cannot be used as the basis of a legal process, since it itself consists of actions. Therefore, dividing the procedure into material and procedural is a mistake. The paper proposes that categorizing proceedings for the preparation, adoption, and publication of normative legal acts as part of the administrative process is contentious. This is because this type of procedure significantly diverges from other administrative proceedings in terms of objectives, stages, and the types of decisions made within its framework. However, it has a procedural nature, but together with the legislative process, it should most likely be combined in the rule-making process rather than be included in the administrative process. The methodological basis of the article is dialectical, formal-logical methods, formal-legal method and method of interpretation of law.

Keywords: administrative process, administrative procedural legal relations, administrative procedural actions, legal facts, subjects of administrative process

Conflict of interest. The Author declares no conflict of interest.

For citation: Spiridonov P. E. Administrative and Procedural Legal Relationships: Essence and Characteristics. *Siberian Law Review*. 2024;21(2):183-207. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2024-21-2-183-207>. EDN: <https://elibrary.ru/gijihf> (In Russ.).

ВВЕДЕНИЕ

В данной работе административно-процессуальные правоотношения рассматриваются во взаимосвязи с такими правоотношениями административного типа, как: 1) правоотношения, складывающиеся при осуществлении публичного управления в отдельных отраслях и сфе-

рах социально-экономического развития Российской Федерации; 2) административно-деликтные правоотношения, поскольку административно-процессуальные правоотношения осуществляют их обеспечение. Однако, проводя анализ сущности административно-процессуальных правоотношений, следует обратить

внимание на одно из тонких замечаний по поводу учений о правоотношениях, высказанных Н. И. Матузовым: «Учение о правоотношении в его классическом виде разработано в основном цивилистической наукой. В этом ее несомненная заслуга. Однако те выводы и положения, которые она сформулировала, правильные для своей области, отражающие специфику гражданско-правовых отношений, не всегда могут быть использованы без соответствующих оговорок в общей теории права, а также других “негражданских” отраслях. Многие из цивилистической науки в готовом виде перенесены в общую теорию права и поэтому, когда она с привычными мерками начинает вторгаться в другие отрасли, возникают “узкие места”, затруднения. Неудивительно, что именно представители общей теории права выступают за более широкий подход к правоотношениям, поскольку узкоцивилистическая конструкция правоотношения не отражает всех видов правовых связей, существующих между участниками общественной жизни» [1, с. 25]. Полагаем, что следует согласиться с таким замечанием Н. И. Матузова, так как сложившаяся теория не всегда в полной мере учитывает особенности публично-правовых отраслей, особенно это касается административных отраслей права (административное, административно-деликтное, административно-процессуальное право). Тем не менее в начале рассмотрим сложившиеся теоретико-правовые взгляды на сущность правоотношений, а потом последовательно перейдем к административно-процессуальным правоотношениям.

В свое время Ю. Г. Ткаченко определяла общественное отношение как правоотношение тогда, когда осуществляется его функциональная характеристика, поскольку отсутствует какая-либо определенность, к какой сфере принадлежит конкретное общественное отношение. На его правовой характер указывает лишь

правовое воздействие, оказываемое в целях его упрочения, развития или вытеснения. Следовательно, правовой характер будет проявляться в четкости, определенной формализованности и организованности общественных отношений, которые были осуществлены с помощью права [2, с. 101]. Таким образом, государство посредством права стремится воздействовать на практическую сторону отношений, складывающихся между их участниками, направляя в нужное для него русло. При этом государство оставляет за собой право определять, насколько подробно должно быть урегулировано такое «общение» между участниками, т. е. какие действия должны быть совершены (может, они должны быть совершены в определенном порядке, в течение какого-то времени, с возможным вынесением официальных решений или без них и т. п.).

Л. С. Явич пришел к выводу, что правоотношение — это разновидность общественных отношений, которые по своей форме выступают в качестве индивидуально-правовой связи управомоченных и обязанных лиц, а по непосредственному содержанию оказываются взаимодействием этих лиц, реализующих свои субъективные права и выполняющих возложенные на них юридические обязанности [3, с. 212]. В связи с этим, по мнению Л. С. Явича, правоотношения: а) всегда носят волевой характер и относятся к области юридической надстройки над экономическим базисом; б) действия их субъектов осуществляются (должны осуществляться) в рамках субъективных прав и юридических обязанностей; в) возникают при наступлении соответствующих юридических фактов, в зависимости от которых они изменяются и прекращаются; г) являются особой формой проведения в жизнь того, что установлено в качестве возведенной в закон воли господствующих классов, формой реализации объективного и субъективного права.

В свою очередь динамизм правоотношений связан с деятельностью их субъектов, без которых невозможно существование правоотношений. Также правоотношения в силу своего социального содержания весьма чутко реагируют на все изменения в общественных отношениях [3, с. 212, 214]. Следует обратить внимание на указание о том, что правоотношение является юридической надстройкой экономического базиса, поскольку именно его изменение (изменение экономического строя) в Российской Федерации повлекло эволюцию правоотношений, возникающих в сфере публичного управления.

Ю. И. Гревцов рассматривал правоотношение как специфическую форму социального взаимодействия субъектов права в целях реализации законных интересов и достижения того, что предусмотрено законом или иным источником действующего права. Поэтому только в рамках этой разновидности общественных отношений субъекты права осуществляют свои правовые возможности, исполняют возложенные на них законом юридические обязанности [4, с. 58].

По мнению В. Н. Протасова, правоотношение — есть самостоятельное общественное отношение, субъектов которого связывают или ставят в правовую зависимость юридические права и обязанности и которое оказывает регулирующее воздействие на поведение людей отдельно или во взаимодействии с иной общественной структурой. В своем определении В. Н. Протасов исходит из положения, что право не регулирует общественные отношения — оно регулирует поведение. Делается это посредством внедрения правовых отношений в определенную сферу человеческой деятельности, что наполняет ее правовыми связями и зависимостями, где правовая структура действует наряду с иной социальной структурой, совместно влияя на поведение людей [5, с. 121, 140–141].

На взгляд С. И. Ушакова, правоотношение есть возникающая на основе норм права, индивидуализированная общественная связь между лицами, характеризующаяся наличием субъективных юридических прав и обязанностей и поддерживаемая (гарантируемая) принудительной силой государства. Специфическими признаками наиболее распространенных правоотношений являются следующие:

- связь между лицами, возникающая на основе норм права;

- связь между лицами, возникающая через их взаимные субъективные юридические права и обязанности. Особая юридическая связь между лицами всегда на базе материальных отношений и интересов существует именно потому, что данные лица являются носителями прав и обязанностей. Юридические нормы предоставляют одному лицу право, на другое же лицо возлагается обязанность, а могут предоставлять права и возлагать обязанности одновременно;

- возникающая на основе норм права связь между лицами, которая поддерживается принудительной силой государства;

- возникающая на основе норм права связь между лицами, которая в той или иной степени имеет индивидуализированный, конкретно-определенный характер;

- правоотношения, где индивидуализация выражается в строго определенной всеобщности прав и обязанностей, в том, что все лица являются носителями данных субъективных прав и обязанностей [6, с. 13–14].

По сути, С. И. Ушаков соглашается с С. С. Алексеевым, утверждая, что поведение обязанных лиц составляет единственно возможное содержание правоотношения, но не единственно возможный объект права [6, с. 25].

Специфической чертой процессуальных правоотношений, как полагал С. С. Алексеев, является их нахождение в непрерывном движении. На примере

уголовного и гражданского процессов С. С. Алексеев показывает на непрерывную цепь взаимозависимых процессуальных правоотношений, возникающих при рассмотрении, расследовании, разрешении соответствующих видов дел [7, с. 321–322].

Е. Г. Лукьянова полагает, что процессуальное правовое отношение представляет собой возникающую на основе норм процессуального права правовую связь субъектов процессуального права (связь субъективного права и юридической обязанности), взятую в единстве с их фактическим поведением. В таком случае, по мнению указанного автора, признаками процессуальных отношений будут:

а) функциональное назначение процессуальных отношений, которое состоит в применении охранительных материальных правовых норм;

б) правовая форма существования процессуальных правоотношений. Причиной возникновения процессуальных правоотношений служит необходимость законного и гарантированного разрешения правовой аномалии;

в) властный характер процессуальных правоотношений;

г) процессуальные правоотношения складываются ради «чужого» интереса, заложенного в материальном правоотношении;

д) наличие двойной юридической природы, поскольку процессуальные правоотношения опосредуют процесс реализации норм материального права и являются результатом реализации норм процессуального права;

е) возникновение преимущественно на основе юридических фактов-действий;

ж) процессуальные нормы регулируют «динамические» отношения;

з) процессуальные правоотношения «короче» материальных во времени [8, с. 204–212].

Отличительным признаком административно-процессуальных правоотношений как разновидности правоприменительных в публичной сфере является то, что одним из субъектов всегда будет орган публичного управления. Исходя из этого, данные отношения будут носить публично-властный характер. Такие органы публичного управления в административно-процессуальных правоотношениях выражают не свои субъективные права и обязанности, а, как властный субъект, интересы государства и общества, реализуемые через права и обязанности, предоставляемые соответствующему властному субъекту. Права и обязанности публично-властного субъекта являются составной частью его компетенции, установленной государством. Поэтому в административно-процессуальных правоотношениях такой субъект выступает не от себя, а от имени государства. Это касается как государственных органов, организаций, так и негосударственных. Например, если саморегулируемая организация реализует соответствующие контрольные полномочия, предоставленные ей государством, то она выступает от имени государства, а не от себя лично. Такое положение следует учитывать также и при реализации установленных принципов деятельности таких субъектов (например, принцип «корпоративности», на основе которого действует адвокатура). Так, в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 26 января 2017 г. № 211-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Трунова Игоря Леонидовича на нарушение его конституционных прав подпунктом 1 пункта 3 статьи 31 Федерального закона “Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации”»¹ отмечается, что особый правовой статус таких корпоративных образований, как адвокатские

¹ Здесь и далее, если не указано иное, доступ к нормативным правовым документам из СПС «Консультант-Плюс».

палаты субъектов Российской Федерации, предопределяет право федерального законодателя установить в законе принципы внутренней организации их деятельности, в том числе порядок формирования их органов, их структуру, порядок принятия ими решений, в том числе с учетом необходимости обеспечения баланса между государственно-властными и внутрикорпоративными началами регулирования деятельности адвокатских палат. Как справедливо отмечает С. И. Ушаков, публично-властный характер таких правоотношений будет проявляться:

- в праве органа публичной власти и управления выступать представителем государства, а также действовать непосредственно от его лица (имени);
- в праве принимать правоприменительные акты по одностороннему волеизъявлению такого субъекта;
- в обязательности правоприменительных актов для всех адресатов и тех лиц, деятельность которых так или иначе «соприкасается» с данными актами;
- в обеспечении принятых решений принудительной силой государства [6, с. 41].

Методологической основой работы явились диалектические, формально-логические методы, формально-юридический метод и метод толкования права.

Административный процесс как правоприменительная деятельность

Рассматривая содержание административно-процессуальных правоотношений, следует обратить внимание на характер и сущность административного процесса как правоприменительной деятельности.

По мнению В. М. Горшенева, правоприменительная деятельность представляет собой совокупность специфических организационных форм и средств, с помощью которых обеспечивается непрерыв-

ность процесса реализации нормативных правовых предписаний путем наделения одних участников отношений субъективными правами и возложения на других соответствующих юридических обязанностей или путем разбирательства (решения) вопросов о последствиях правовых споров и правонарушений [9, с. 166]. Раскрывая это понятие, В. М. Горшенев отмечает, что, с одной стороны, правоприменительная деятельность становится необходимой при обстоятельствах положительного характера, состоящих в том, что без соответствующих властных действий органов публичной власти и управления и их должностных лиц не могут возникнуть или измениться ряд субъективных прав и соответствующих юридических обязанностей – это образует правонаделительную функцию правоприменительной деятельности. С другой стороны, правоприменительная деятельность вызывается обстоятельствами негативно-го порядка, выражающимися в наличии либо реальной опасности правонарушения, либо прямого правонарушения – это правоохранительная функция. Основным назначением правонаделительной деятельности является создание благоприятных условий и обеспечение правовыми гарантиями осуществления определенных субъективных прав одними участниками отношений и исполнения обязанностей – другими. Результатом такой деятельности является издание правонаделительных актов. В отличие от правонаделительной деятельности правоохранительная связана с общественными отношениями, где обнаружено правонарушение или есть подозрение, что возник конфликт между субъектами. Поэтому она подразделяется В. М. Горшеневым на:

- надзорно-контрольную;
- деятельность по обеспечению исполнения норм права (правообеспечение);
- деятельность по разбирательству правовых споров и дел о правонарушениях;

– деятельность по исполнению (реализации) государственного принуждения [9, с. 167, 180–182].

В настоящее время не со всеми выводами В. М. Горшенева можно согласиться, но само выделение двух функций правоприменительной деятельности было достаточно дальновидным шагом, поскольку в современных условиях хорошо видна разница между понятиями «правоисполнительная» и «правонаделительная» деятельность. В то же время выделение четырех видов правоохранительной деятельности требует уточнения, так как правообеспечение (второй подвид) может, например, рассматриваться как применение мер процессуального принуждения в соответствующем виде юридического процесса, а деятельность по исполнению государственного принуждения (четвертый подвид) будет являться стадией юридического процесса (исключение, видимо, составляет уголовно-исполнительное право).

С. И. Ушаков утверждает, что для правоприменительных правоотношений характерно наличие двух групп субъектов: 1) участники этих отношений, которые непосредственно заинтересованы в исходе дела; 2) участники этих отношений, которые облечены полномочиями на разрешение дел, но не имеют личного интереса в споре или ином конкретном юридическом вопросе. При этом состав субъектов второй группы предопределен государственно-властным, односторонним характером применения права, поэтому ими могут быть только государственные органы и должностные лица, а также органы местного самоуправления [6, с. 44]. С такой позицией С. И. Ушакова применительно к административно-процессуальным правоотношениям нельзя согласиться, так как было уже отмечено, что характер публичного управления изменился, круг субъектов

тоже изменился, к ним добавились некоммерческие организации (как государственные, так и негосударственные), которые активно могут вступать в административно-процессуальные правоотношения в качестве органов, рассматривающих административные дела. Например, в соответствии с п. 1 ст. 9 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» саморегулируемая организация осуществляет контроль за ведением членами саморегулируемой организации предпринимательской или профессиональной деятельности посредством проведения плановых и внеплановых проверок².

Авторы «Теории юридического процесса» рассматривают содержание процессуального правоотношения как специфическую социальную связь, которая характеризуется наличием у ее участников корреспондирующих друг другу субъективных прав и обязанностей, полномочий и ответственности [10, с. 97], где субъективные права – вид и мера возможного поведения управомоченного лица в конкретном правоотношении [7, с. 298]. Полагаем, что включение в содержание процессуального правоотношения полномочий и ответственности является излишним. При пристальном изучении понятия «полномочия» можно увидеть, что понятия «права» и «обязанности» будут охватывать его, так как в этом случае будет идти речь о процессуальных правах и обязанностях органов, должностных лиц, выносящих административно-процессуальные решения. Что касается понятия «ответственность», то необходимо отметить, что автор является противником введения в юридический оборот института «процессуальной ответственности», полагая, что он относится полностью к материальному праву.

Однако можно согласиться с позицией С. И. Ушакова о том, что юридическое

² Контроль, осуществляемый саморегулируемой организацией за профессиональной деятельностью своих членов, следует отнести к понятию «публичный контроль», разновидностями которого также являются государственный и муниципальный контроль (надзор).

содержание правоприменительных отношений образуют следующие корреспондирующие друг другу права и обязанности их субъектов: право компетентного органа разрешить дело и обязанность заинтересованных в деле лиц выполнить принятое решение. В свою очередь правоприменитель обязан разрешить дело в соответствии с законом и с учетом обстоятельств ситуации, а другая сторона вправе потребовать от него таких действий [6, с. 44]. В связи с этим предположим, что содержанием административно-процессуальных правоотношений будут соответствующие административно-процессуальные взаимные и корреспондирующие права и обязанности субъектов административно-процессуальных правоотношений; обязанность органа публичного управления (его должностного лица) разрешить административное дело; обязанность участников, которым адресовано соответствующее административно-процессуальное решение, его исполнить.

В основе административно-процессуальной деятельности как вида юридической деятельности лежит совершение административно-процессуальных действий, а не процедур, как предполагают многие процессуалисты.

Попытаемся обосновать данную позицию.

Следует учитывать, что лексические значения слов «процесс», «производство», «процедура» имеют не только определенную разницу, но и изменялись с течением времени.

В первую очередь проанализируем понятие «процедура». Во второй половине

ХІХ в. под процедурой понималось «всякое длительное, последовательное дело, порядок, обряд»³. Согласно Словарю иностранных слов 1954 г. процедура – порядок рассмотрения, обсуждения, выполнения ряда последовательных мероприятий, действий в каком-либо сложном деле (например, судебная процедура)⁴. В 1984 г. под рассматриваемым понятием уже понимался официально установленный порядок действий при обсуждении, ведении какого-либо дела (судебная процедура)⁵; установленный порядок ведения, рассмотрения какого-либо дела⁶. Другие словари и энциклопедии в 2007–2011 гг. приводили следующие определения:

– официально установленный, предусмотренный правилами способ и порядок действий при осуществлении, ведении дел;

– составная часть операции, процесса⁷.

Таким образом, сначала процедура рассматривалась как порядок совершения действий либо рассмотрение дела, потом к этому значению добавился новый признак – установленный или официально установленный, а в некоторых словарях процедуру рассматривают как часть процесса. В любом случае можно сделать вывод о том, что процедура – определенный порядок совершения действий (установленный или официально установленный).

Теперь рассмотрим термин «производство». Производство – осуществление, совершение определенного действия⁸. Оно отражает действие по значению глагола «произвести» и может означать:

³ Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. М. : Гос. изд-во иностр. и нац. слов., 1956. Т. 3. С. 526.

⁴ Словарь иностранных слов. М. : Изд-во иностр. и нац. слов., 1954. С. 575.

⁵ Словарь иностранных слов. М. : Рус. яз., 1984. С. 407.

⁶ Советский энциклопедический словарь. М. : Сов. энцикл., 1984.

⁷ Словарь иностранных слов. М. : Рус. яз. – Медиа, 2007. С. 547 ; Барихин А. Б. Большая юридическая энциклопедия. М. : Книж. мир, 2010. С. 696 ; Булыко А. И. Большой словарь иностранных слов. М. : Мартин, 2011, С. 474.

⁸ Большой универсальный словарь русского языка. М. : Словари XXI века : АСТ-ПРЕСС ШКОЛА, 2016. С. 937.

1) совершить, сделать, выполнить⁹; 2) сделать так, чтобы что-либо состоялось (произвести расследование, следствие, осмотр, досмотр и т. д.)¹⁰. При этом, согласно Советскому энциклопедическому словарю, производство – процесс создания материальных благ¹¹. В Большой Российской энциклопедии производство понимается как процесс создания человеческим трудом благ для непосредственного (предметы конечного потребления) и опосредованного (средства производства) удовлетворения человеческих потребностей. Производство имеет две взаимосвязанные стороны: активное отношение людей к природе, выражаемое в преобразовании ее материалов с помощью технологии; и взаимоотношения людей, их обмен деятельностью¹². Обращаем внимание на вторую сторону производства – взаимоотношение людей, их обмен деятельностью, так как именно эта сторона имеет значение для юридического процесса.

Процесс. В Словаре иностранных слов 1954 г. процесс определялся как: 1) последовательная смена состояний, тесная связь закономерно следующая друг за другом стадий развития, представляющих непрерывное единое движение; 2) судебное дело; порядок осуществления деятельности следственных, прокурорских и судебных органов¹³. В Словаре иностранных слов 1984 г. процесс толковался следующим образом: 1) ход какого-либо явления, последовательная смена состояний, стадий, развития и т. п.; 2) совокупность последовательных действий для достижения какого-либо результата; 3) судебное дело; порядок осуществления деятельности следственных, административных и судебных органов¹⁴. По мнению

А. И. Булыко, процесс – это: 1) последовательная смена состояний, стадий в развитии чего-либо; ход, развитие какого-либо явления; 2) совокупность последовательных действий, направленных на достижение результата; 3) судебное дело, разбор судебного дела¹⁵. Фактически упомянутый автор словаря взял за основу Словарь иностранных слов 1954 г.

На основании анализа приведенных определений процедуры, производства и процесса можно сделать вывод, что эти понятия все-таки нельзя отождествлять. В первую очередь процесс определяется не только как совокупность последовательных действий, но и как смена состояний. Если эти положения применить к понятию «административный процесс», то это будет означать, что в административном процессе «смена состояний» осуществляется посредством стадий, т. е. административный процесс – это совокупность не просто последовательных действий, а административно-процессуальных действий, которые складываются в процессуальные стадии и для которых характерны свои задачи, а также конечная цель.

В свою очередь для административной процедуры, как мы видим из ее лексического значения, смена состояний не свойственна, т. е. это просто совокупность определенных административно-процессуальных действий.

Термин «производство», полагаем, будет по своему значению ближе к административному процессу, чем к административной процедуре. Если исходить из того, что «производство имеет две взаимосвязанные стороны – активное отношение людей к природе, выражаемое в преобразовании ее материалов с помощью

⁹ Толковый словарь русского языка. М. : Гос. изд-во иностр. и нац. слов., 1939. С. 936.

¹⁰ Большой универсальный словарь русского языка ... С. 936.

¹¹ Советский энциклопедический словарь ... С. 1063.

¹² Большая Российская энциклопедия : в 35 т. М. : Большая Рос. энцикл., 2014. Т. 27. С. 567.

¹³ Словарь иностранных слов. М. : Изд-во иностр. и нац. слов., 1954. С. 575.

¹⁴ Словарь иностранных слов. М. : Рус. яз., 1984. С. 407.

¹⁵ Булыко А. И. Указ. соч. С. 474.

технологии, и взаимоотношения людей, их обмен деятельностью», то это может означать, что «технология» – «юридический процесс» (административный процесс), посредством которого взаимодействуют люди, должностные лица – участники процесса. При этом административное производство будет частью административного процесса.

В связи с этим следует обратить внимание на то, что в основе любой правоприменительной деятельности лежит совершение юридически значимых действий, в результате которых наступают юридические последствия. Юридический процесс не является исключением, поэтому когда В. Н. Протасов рассматривает юридический процесс через призму процедуры, то, полагая, что здесь присутствует определенное заблуждение [11, с. 30–31]. Процедура не может быть положена в основу юридического процесса. Она сама состоит из действий. Отсюда деление процедуры на материальную и процессуальную может быть тоже ошибкой. Если юридические действия направлены на разрешение юридического дела, то должны быть соблюдены определенные сроки, по результатам составлены процессуальные документы. Тогда такие действия носят процессуальный характер и будут урегулированы процессуальными нормами. Если этого нет, такие действия процессуального характера не носят, но остаются юридическими. В связи с этим можно выделить действия административные и административно-процессуальные. Например, к административным действиям будет относиться применение специальных средств сотрудником полиции, а к административно-процессуальным – принятие уполномоченным лицом документов для предоставления государственной услуги.

Основаниями возникновения административно-процессуальных правоотношений могут выступать следующие юридические факты:

- совершение административных делитков (административных правонарушений, дисциплинарных проступков);
- совершение действий, направленных на разработку планов деятельности (например, закупочной, контрольной и т. п.);
- наличие повода и основания проведения внеплановой проверки;
- обращение гражданина (организации) за предоставлением государственной услуги в связи с необходимостью реализации имеющегося права или возникшей обязанности;
- совершение деяния, влекущего применение мер профилактики в процессуальном порядке;
- совершение позитивного деяния, влекущего публичное признание заслуг гражданина, государственного служащего.

Ряд авторов отмечали, что в процессуальных правоотношениях, как правило, юридические факты в единственном числе не имеют юридической силы и выступают в виде фактического (юридического) состава как органической совокупности нескольких жизненных обстоятельств, предусмотренных нормами права. В указанный юридический состав входят: соответствующее материальное правоотношение; юридически значимые процессуальные действия; юридические события; юридические состояния; процессуальные акты-документы [10, с. 104, 108]¹⁶.

Особенностью административно-процессуальных правоотношений являются не только основания их возникновения, но содержание и субъекты. Так, основанием возникновения административно-процессуальных правоотношений

¹⁶ Под юридическим состоянием авторы «Теории юридического процесса» понимают качество субъекта права, приобретенное им в силу рождения или производное от какого-либо действия (например, гражданство, брак, стаж, национальность и т. п.)

будут юридические факты, связанные с обращениями граждан, организаций в органы публичной власти и управления. Такие обращения могут быть связаны как с необходимостью удовлетворения прав граждан, так и исполнением ими своих обязанностей. В настоящее время практически любое такое обращение в орган публичного управления требует процессуального разрешения. Помимо так называемых «позитивных» юридических фактов, основаниями возникновения административно-процессуальных правоотношений являются также действия, связанные с выявлением фактов, информированием о совершении административных деликтов. Обращаем внимание, что юридическим фактом служит не само совершение административного деликта, поскольку в момент его совершения он может быть не выявлен или сам факт сообщения о таком правонарушении не подтвержден (т. е. событие административного деликта может отсутствовать). Это же относится и к обращениям граждан, поскольку получение, например, государственной услуги зависит от того, будет ли установлено должностным лицом наличие соответствующего права или обязанности, дающих основание для получения такой услуги. В то же время административно-процессуальные правоотношения возникают с момента обращения гражданина (организации), выявления факта совершения административного деликта, поскольку в этом случае необходимо совершить действия, направленные на установление соответствующих фактов, сбор доказательств, принятие решений и т. п.

Предметом административного дела выступают обстоятельства, имеющие административно-правовой или административно-деликтный характер. Посредством административно-процессуальных правоотношений создаются условия для реализации таких материальных правоотношений. Это будет вы-

ражаться, например, в предоставлении государственной услуги или привлечении к административной, административно-дисциплинарной ответственности. В связи с этим необходимо согласиться с точкой зрения С. И. Ушакова, что устанавливаемое, конкретизируемое в ходе правоприменительной деятельности материально-правовое отношение остается вместе с тем неизменным, постоянным фактом, с которым связано дальнейшее движение отношений по применению права. Такое материальное правоотношение выступает в качестве определяющего и генерирующего обстоятельства для различных административно-процессуальных фактов, в сочетании с которыми дает импульс последующему развитию правоприменительного отношения [6, с. 42–43].

Чтобы стать участником административно-процессуального правоотношения, как справедливо указывает В. Н. Протасов, субъект права должен обладать исходными общественно-юридическими качествами, которые устанавливаются соответствующими нормами об административно-процессуальной правосубъектности. Указанные нормы определяют свойства, которыми должен обладать субъект административно-процессуального правоотношения [5, с. 54]. Исходя из этого, следует сделать вывод, что любой субъект права становится субъектом административно-процессуальных правоотношений тогда, когда приобретает те или иные юридические свойства (в первую очередь), административно-процессуальные права и обязанности. При этом данный субъект права может быть одновременно и субъектом других правоотношений.

Особенности

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Анализируя соотношение государственного управления и административного процесса, профессор В. Д. Сорокин отмечал, что управленческая деятельность

имеет определенное содержание, которое заключается в практическом руководстве хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством, а отдельные части этого содержания как раз и составляют функции государственного управления [12, с. 66]. Общность административного процесса и государственного управления, по мнению В. Д. Сорокина, проявляется в тождестве сферы деятельности, поскольку и административный процесс, и управленческая деятельность государства реализуются одной и той же системой органов. Выполняя управленческие функции, исполнительные и распорядительные органы государственной власти реализуют и процессуальную деятельность. Однако это не означает, что участниками административно-процессуальных правоотношений являются только субъекты, обладающие исполнительно-распорядительными полномочиями. В подобного рода отношениях также участвуют, например, суды, судьи, прокуроры и т. д. В. Д. Сорокин также писал, что участие в административно-процессуальной деятельности судов, судей, прокуроров и некоторых иных субъектов вовсе не означает реализацию ими исполнительно-распорядительных полномочий, так как в этом случае необходимо говорить об осуществлении в сфере государственного управления полномочий специального характера. Указанные субъекты участвуют в административном процессе в качестве «вторых» инстанций, рассматривая жалобы и заявления граждан, и лишь в строго определенных случаях выполняют первичные административно-процессуальные действия [12, с. 87–88]. Административный процесс, по мнению В. Д. Сорокина, состоит из двух элементов, регулируемых административно-процессуальными нормами: 1) деятельность органов государственного управления по разрешению индивидуально-конкретных дел; 2) отношений,

возникающих в процессе этой деятельности. Поэтому административный процесс им понимался как порядок разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления исполнительными и распорядительными органами государственной власти, а в предусмотренных законом случаях – и другими государственными и общественными органами, а также как деятельность, в ходе осуществления которой возникают общественные отношения, регулируемые нормами административно-процессуального права [12, с. 93, 96]. При этом В. Д. Сорокин также указывал на то, что административный процесс как юридическая категория охватывает не все государственное управление, а только правовые виды управленческой деятельности, к которым он отнес принятие нормативных актов государственного управления и применение права [13, с. 114].

Как известно, Н. Г. Салищева в своей монографии высказала иную точку зрения на предмет административного процесса, отметив, что «административный процесс представляет собой особый вид исполнительской и распорядительской деятельности, связанной непосредственно с возможностью реализации в принудительном порядке соответствующих административно-правовых актов, определяющих права и обязанности участников материального административного отношения» [14, с. 11]. Таким образом, как отмечала тогда Н. Г. Салищева, она дала ограничительное толкование административному процессу. В последующем, как справедливо в своей работе указала М. А. Штатина, взгляды Н. Г. Салищевой изменились [15]. В частности, в одной из своих последних работ Надежда Георгиевна рассматривала административный процесс в двух основных аспектах:

«– как правоприменительную деятельность уполномоченных органов публичной власти, урегулированную

административно-процессуальными нормами в сфере административных и некоторых других публичных материальных правоотношений;

– как совокупность административно-процессуальных норм, регламентирующих общественные отношения, связанные с определением задач и принципов административного процесса, его видов, с регулированием конкретных производств в рамках каждого из видов этого процесса в целях реализации материальных норм административного права и норм других отраслей публичного права, а также в целях обеспечения законности в деятельности органов публичной власти»¹⁷.

В свою очередь В. Д. Сорокин выделял следующие особенности административно-процессуальных правоотношений:

1) управленческий характер, так как они возникают в сфере советского государственного управления. Административно-процессуальные правоотношения тесно связаны с непосредственной практической реализацией функций государства, повседневной организацией его хозяйственной, социально-культурной и административно-политической жизни. Указанная особенность позволяет разграничить административно-процессуальные правоотношения от других (кроме административно-правовых);

2) процессуальный характер таких правоотношений [16, с. 238].

Однако полагаем, что перечисленные качества не являются особенностями административно-процессуальных правоотношений. Например, первое качество – управленческий характер. Данное качество необходимо рассмотреть в двух значениях:

а) как управленческое, властное воздействие одного участника общественно-отношения на другого. В таком случае следует отметить, что все виды процессуальных правоотношений могут носить

управленческий характер – и уголовно-процессуальные, и гражданские процессуальные, и арбитражные процессуальные (например, в соответствии с подп. 4 п. 2 ст. 38 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации следователь уполномочен давать органам дознания обязательные для исполнения письменные поручения о проведении оперативно-розыскных мероприятий, производства отдельных следственных действий или согласно п. 2 ст. 12 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации суд осуществляет руководство процессом, создает условия для всестороннего и полного исследования доказательств и т. п.).

б) как связь с практической реализацией функций государства, повседневной организацией его хозяйственной, социально-культурной и административно-политической жизни.

При этом В. Д. Сорокин отмечал, что, если материальные и процессуальные нормы регулируют отношения, складывающиеся в сфере государственного управления, то область регулирующего воздействия не может отличаться от области, в которой проявляется действие материальных административно-правовых норм, поскольку это обусловлено служебным назначением административно-процессуальных норм, которые обеспечивают реализацию административно-правовых норм [16, с. 239]. С таким утверждением профессора В. Д. Сорокина также нельзя согласиться в полной мере. Если материальные административные правоотношения складываются в сфере публичного (государственного) управления, то административные процессуальные правоотношения возникают не просто в сфере публичного управления, а по его поводу, так как они обеспечивают реализацию административно-правовых норм в процессуальном порядке. Но это происходит

¹⁷ Салищева Н. Г. Понятие административного процесса // Административный процесс : учеб. / под ред. М. А. Шатиной. М. : Юрайт, 2014. С. 21–22.

не всегда, а лишь в тех случаях, когда есть необходимость обеспечения сохранности прав и свобод граждан, интересов организаций при реализации ими своих прав и обязанностей при осуществлении органами публичной власти и управления своих властных полномочий на всех стадиях рассмотрения соответствующего административного дела. При этом В. Д. Сорокин справедливо отмечает, что применение административно-процессуальных норм происходит там, где у органа публичного управления возникает необходимость разрешить индивидуальное дело, урегулировать конкретное отношение управленческого характера [16, с. 239].

Теоретическая позиция В. А. Лории об административном процессе несколько отличалась от взглядов В. Д. Сорокина, поскольку В. А. Лория полагал, что включение в сферу административного процесса всех организационных процедур, имеющих место в государственном управлении (например, процедура принятия нормативных правовых актов управления, формирования органов управления, проведения организационных мероприятий, технических операций), лишает административный процесс процессуального содержания, так как не связывается с понятием индивидуального дела, а также его целью является правоприменение, а не правотворчество [17, с. 20]. В определенной степени позицию В. А. Лории следует признать более взвешенной по причине того, что разрешение управленческого дела не всегда требует административно-процессуальной регламентации, поэтому необходимо согласиться с тем, что, например, отнесение производства по подготовке, принятию и изданию нормативных правовых актов к административному процессу является спорным. Действительно, данный вид административного производства сильно отличается от всех других административных производств и по целям, и по стадиям, и по ви-

дам решений, принимаемых в рамках указанного вида процессуальной деятельности. При этом, несомненно, он имеет процессуальный характер, но вместе с законотворческим процессом должен быть объединен в нормотворческом процессе, нежели быть включенным в систему административного процесса.

Что касается процессуального характера организационных процедур, мероприятий, то эта проблема в современных условиях не так однозначна, как это кажется. Дело в том, что «процессуализация» тех или иных правоотношений зависит в первую очередь от позиции законодателя, а также от уровней развития соответствующего вида правоотношений и правовой защиты его субъектов. Хорошим примером являются различные действия, направленные на материально-техническое обеспечение органов публичной власти и управления, которые были преобразованы в административное производство по размещению государственных контрактов, а его процессуальный характер был установлен еще в 2005 г. Федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (в настоящее время указанный вид административного производства регулируется, в частности, федеральными законами «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», «О государственном оборонном заказе»).

В. Д. Сорокин в ходе своих рассуждений о сущности административно-процессуальных правоотношений сделал вывод о том, что при разрешении индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления между различными субъектами возникают отношения, регулируемые нормами административно-процессуального права, т. е. отношения административно-процессуальные, в ко-

торых органически соединяются два фактора: их управленческая сущность и возникновение в ходе разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления [16, с. 241]. Мы уже отмечали, что управленческая сущность свойственна всем видам юридических процессов, поэтому предположим, что сущность административно-процессуальных правоотношений вытекает не только из-за их управленческого характера, но и из-за сущностной характеристики дела, которое возбуждается в рамках административно-процессуальных правоотношений. В свою очередь характер дела определяется функциями, которые реализуются в процессе управленческой деятельности субъекта публичного управления, а также позицией государства по поводу того, что такое дело должно быть рассмотрено в предусмотренном законодательством порядке (так, уголовно-процессуальный порядок также вытекает из особенностей публичного управления государства, но для него характерно то, что процессуальные правоотношения возникают в связи с возбуждением, расследованием и судебным рассмотрением уголовного дела).

Следует учитывать, что материальная норма устанавливает субъективные права и обязанности участников в соответствующей сфере публичного управления. Необходимость в административно-процессуальных нормах возникает тогда, когда органам публичной власти и управления важно урегулировать порядок реализации этих прав и обязанностей с четким установлением процессуальных действий, стадий, сроков и видов решений. Не все права и обязанности требуют процессуальной реализации (например, использование и применение оружия сотрудником правоохранительного органа не требует процессуальной регламентации. Если же данные действия процессуально урегулировать, то такое применение

не будет эффективным). Юридические факты, порождающие административно-процессуальные правоотношения, могут отличаться от фактов, порождающих материальные правоотношения, поскольку юридическими фактами могут быть вынесенные соответствующим субъектом административно-процессуальные решения. Очень часто само установление материальной нормой субъективного права или юридической обязанности еще не порождает административно-процессуального правоотношения. Для этого будущий участник административно-процессуальных правоотношений должен совершить соответствующие действия (например, подать заявление в МФЦ для получения государственной услуги, составить протокол о применении меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении и т. п.).

Интересную позицию о юридическом и административном процессах высказал Р. С. Мишко. С одной стороны, он полагает, что юридический процесс – это форма существования судопроизводства как средства осуществления судебной власти, выраженная в строго урегулированной нормой процессуального права последовательной деятельности его субъектов в целях разрешения споров, вытекающих из материально-правовых норм, а также совокупности правоотношений, которые возникают, существуют и прекращаются на основе и в связи с этой деятельностью [18, с. 96]. Можно констатировать, что Р. С. Мишко рассматривает юридический процесс как судопроизводственный. Однако в главе, посвященной административному процессу, его позиция претерпела изменение. В частности, им отмечается: «Административный процесс – это самостоятельный вид правоприменительного процесса, представляющий собой властную правоприменительную деятельность только органов публичной администрации (ее должностных лиц) по разрешению подведомственных

им текущих административных дел, а административное судопроизводство – это вид судебного процесса, представляющий собой властную правоприменительную деятельность судов по рассмотрению возбужденных ими дел, возникших на основе и в связи с возбуждением либо частичным или полным разрешением административно-публичными органами текущих административных дел» [18, с. 145]. Из приведенных определений видна непоследовательность автора при рассмотрении административного процесса.

В. Д. Сорокин, анализируя отличия административно-процессуальных правоотношений от административных правоотношений, указывал следующее.

1. Административно-процессуальные правоотношения возникают только при наличии одновременно материальных и процессуальных административно-правовых норм, а отсутствие материальной нормы делает административно-процессуальное правоотношение беспредметным; если нет процессуальной нормы, то одноименное отношение вообще не возникает.

«Вторичный характер административно-процессуального правоотношения проявляется в том, что оно предполагает предварительное существование определенного, так сказать, первичного материального правоотношения, которое и реализуется через процессуальное правоотношение» [16, с. 242]. Конечно, материальная норма, устанавливающая права и обязанности участников правоотношений, служит первопричиной возникновения процессуальных правоотношений. Однако, если внимательно проанализировать соотношения материальных и административно-процессуальных правоотношений, то вопрос о том, что «первично», а что «вторично», покажется не столь однозначным. Попытаемся проиллюстрировать на нескольких примерах.

Так, если гражданин совершает административное правонарушение, предусмотренное

Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, то возникает два вида правоотношений:

1) административное правоотношение возникает в связи с совершением деяния, запрещенного законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях (в виде действия или бездействия). Необходимо обратить внимание на то, что само совершение административного правонарушения не всегда влечет привлечение к административной ответственности, поскольку, например, факт совершения административного правонарушения может быть не выявлен уполномоченными юрисдикционными органами (их должностными лицами);

2) второй вид административного правоотношения будет связан непосредственно с привлечением к административной ответственности и определением для правонарушителя административного наказания.

Правда, для того, чтобы первый вид рассматриваемого административного правоотношения повлек возникновение второго, должны возникнуть административно-процессуальные правоотношения, которые будут являться связующим звеном между ними. В рассматриваемом примере одно материальное правоотношение будет предшествовать процессуальному, но второй вид не сможет возникнуть без административно-процессуального правоотношения.

А могут ли возникнуть административно-процессуальные правоотношения без материальной нормы? Полагаем, что могут, но это будет, скорее, исключительный случай. Например, возбуждение дела об административном правонарушении и последующее его прекращение в связи с отсутствием состава административного правонарушения (т. е. совершены действия, не запрещенные законодательством об административных правонарушениях,

а само производство начато и административно-процессуальные правоотношения возникли).

Теперь рассмотрим другой пример – получение организацией лицензии, т. е. организация решила заняться видом деятельности, на которую необходимо получить соответствующую лицензию. Установление материальной нормой обязанности получения соответствующей лицензии, права на получение лицензии еще не влечет возникновения материальных правоотношений. Чтобы они возникли, в качестве соискателя лицензии организация должна сначала вступить в административно-процессуальные правоотношения, в результате которых в дальнейшем могут возникнуть материальные правоотношения. Следует также отметить, что такие материальные правоотношения могут быть не только публично-правовыми, но и частными правовыми (например, установление права собственности на недвижимое имущество). Из приведенного примера следует, что материальным правоотношениям будут предшествовать административно-процессуальные.

Полагаем, что совсем не следует обсуждать вопрос о первичности и (или) вторичности материальных, процессуальных правоотношений относительно друг друга. Нет необходимости вести речь о производности административно-процессуальных правоотношений от материальных, поскольку процессуальные нормы вполне самостоятельны. Однако административно-процессуальные нормы, а, следовательно, и административно-процессуальные правоотношения, носят обеспечительный характер. Дело в том, что посредством административно-процессуальных правоотношений достигаются цели, решаются задачи, стоящие перед материальными и процессуальными нормами. Например, гражданину предоставляется возможность получения права на управление транспортным средством,

он прошел специальное обучение, но этого недостаточно, поэтому государство устанавливает особую процедуру (имеющую процессуальный характер) для достижения цели по удостоверению такого права гражданина. Само наличие возможности предоставления такого права не гарантируют его получения. В таком случае административно-процессуальные правоотношения обеспечивают эту возможность. Такая же ситуация будет возникать и при привлечении к административной ответственности, т. е. само определение административно-правовой нормой, какие деяния являются административными правонарушениями, а также видов административных наказаний еще не означает возможности привлечения к административной ответственности, обеспечения прав и законных интересов лиц, привлекаемых к ней, поэтому необходимо установить процессуальный порядок, который выразился в производстве по делам об административных правонарушениях.

Соответствующие цели и задачи могут стоять и в административно-процессуальных правоотношениях. Например, одной из задач стадии возбуждения административного дела может быть установление соответствующих обстоятельств дела для того, чтобы принять решение либо о передаче дела на рассмотрение, либо на прекращение производства по делу (поскольку такие обстоятельства не установлены).

Исходя из вышесказанного, необходимо сделать вывод о взаимосвязанном и взаимозависимом характере административно-процессуальных и соответствующих материальных правоотношений, а не только обеспечительном значении административно-процессуальных правоотношений, как об этом говорят (говорили) представители административно-процессуальной [16, с. 245], процессуальной науки [8, с. 204].

2. По мнению В. Д. Сорокина, материальные нормы административного права

регулируют статичные отношения, а процессуальные нормы регулируют отношения динамические, для которых особое значение имеют действия их субъектов. Такие действия участников административно-процессуальных правоотношений осуществляются в определенной последовательности и обуславливают стадийность развития правоотношения.

С такой позицией В. Д. Сорокина в полной мере нельзя согласиться, так как не все административные правоотношения имеют статичный характер. В качестве примера можно привести правоотношения, связанные с применением ряда мер административного принуждения (например, применение мер понуждения в соответствии с Федеральным законом «О деятельности иностранных лиц в информационно-телекоммуникационной сети “Интернет” на территории Российской Федерации»).

Дело в том, что позиция В. Д. Сорокина в современных условиях нуждается в совершенствовании, так как в настоящее время материальные и процессуальные правоотношения (как административные, так и ряда других отраслей права) взаимобусловлены. В некоторых случаях административно-процессуальные правоотношения не могут возникнуть без административно-правовых, а в ряде случаев материальные правоотношения не могут возникнуть без административно-процессуальных. Также нельзя утверждать, что материальные правоотношения носят только статичный характер. Заключение гражданско-правового договора – это не статичное правоотношение, совершение преступления – тоже. Но нельзя согласиться и с позицией П. П. Серкова о динамичном характере правоотношения как разновидности социального отношения [19, с. 94], поскольку правоотношение, скорее, носит смешанный характер, т. е. оно может быть как динамичным, так и статичным.

В то же время следует согласиться с мнением В. Н. Протасова о том, что правоотношение как система может как функционировать, так и дисфункционировать, где динамическое функционирование представляет собой один из аспектов динамики правоотношения в целом, которая охватывает возникновение правоотношения и все изменения, происходящие с его элементами, вплоть до прекращения [5, с. 61]¹⁸. При этом В. Н. Протасов отмечает, что развитие системы есть изменение ее качества, т. е. внутренний механизм развивается таким образом, что в процессе его функционирования меняется состав системы или отношения между ее элементами, либо и то, и другое. Соответственно изменения в составе приводят к изменению структуры, а все это ведет к изменению цели системы, поэтому система полностью перерождается. В связи с этим, по мнению В. Н. Протасова, правоотношение в своем развитии будет проходить несколько стадий, в пределах которых происходит количественное накопление структурных изменений, которые перерастают в качественные, что влечет преобразование цели правоотношения и переход его в новую стадию. Именно это, как полагает В. Н. Протасов, в первую очередь, свойственно для процессуальных правоотношений [5, с. 62].

Действительно, динамизм системы будет выражаться в последовательной смене этапов, стадий, фаз движения системы. В рамках структуры системы могут протекать количественные изменения, которые подготавливают основу для качественных изменений [20, с. 122]. Как это может отразиться на правоотношениях? Скорее, качественное изменение правоотношений будет выражаться в случае, если меняется их тип, вид. В частности, административное правоотношение становится административно-процессуальным, и, наоборот, административно-процессуальное

¹⁸ Под функционированием В. Н. Протасов понимает поведение субъектов.

правоотношение изменяется в административно-правовое. Например, 50 лет назад порядок предоставления государственным органом справки гражданину не был подробно урегулирован, но возникла потребность защитить гражданина от «произвола» должностных лиц государственных органов, снизить степень усмотрения при вынесении решения должностным лицом и т. п. В этих целях были приняты Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», административные регламенты государственных органов и порядок выдачи такой справки изменился – он стал иметь процессуальный характер, и правоотношения стали административно-процессуальными. Если же в своих рассуждениях В. Н. Протасов имел в виду эволюцию и развитие процессуальных правоотношений вообще, то, действительно, возможно изменение качественной специфики процессуальных правоотношений. Сравним административно-процессуальные правоотношения 70–80-х гг. и современные. В этом случае изменение качественной специфики налицо, поскольку изменились экономический, политический строй, изменились законодательство, юридическая теория, но поменялась и качественная специфика административно-процессуальных правоотношений. Если же брать конкретное административно-процессуальное правоотношение, возникшее в связи с возбуждением, рассмотрением административного дела, то здесь возникают вопросы, поскольку цель административного дела не меняется, потому что ею является – вынесение итогового административно-процессуального решения на основании и в точном соответствии с действующим законодательством. При этом задачи, в зависимости от стадии, меняются, но при этом они являются постоянными для конкретной стадии соответствующего вида административного

производства. Изменение количественного и качественного состава участников административного производства также не могут менять качественную характеристику развития административного дела в соответствующем административном производстве, но при этом, конечно, сохраняется «уникальность» конкретного административного дела. Как справедливо отмечали авторы «Теории юридического процесса», порядок решения задач в каждой стадии обладает известной спецификой, обусловленной особым местом отдельной стадии в общей системе стадий и характером разрешаемых здесь задач [10, с. 144].

Полагаем, что статичное правоотношение может служить основанием возникновения правоотношений динамического характера. Например, Конституция Российской Федерации и ряд федеральных законов устанавливают систему органов публичной власти и управления в Российской Федерации, Президент Российской Федерации своим указом устанавливает систему федеральных органов исполнительной власти. Этими нормативными правовыми актами, фактически, создается определенная модель управления государством. Таким образом, возникает статичное правоотношение. Но чтобы система стала функционировать необходимо предпринять на основании существующих нормативных правовых актов еще много юридических действий – возникают динамические правоотношения. Такое смешение динамики и статики, скорее, характерно для материальных правоотношений: в первую очередь – для административно-правовых, во вторую – для административно-деликтных. Административно-процессуальные правоотношения носят динамический характер, так как связаны с деятельностью участников правоотношений.

В. Д. Сорокин полагал, что для административно-процессуальных правоотношений свойственна более сложная

структура, которая выражается в наличии нескольких субъектов, у которых разный административно-процессуальный статус. При этом круг участников будет достаточно широким, так как к ним будут относиться все участники административных правоотношений, а также субъекты, которые в них не участвуют. Исходя из этого, выделялось основное процессуальное отношение и отношения, которые возникают в связи с основным и являются попутными, вспомогательными [16, с. 244, 245].

Таким образом, В. Д. Сорокин под административно-процессуальным правоотношением понимал такие регулируемые правом отношения, которые складываются по поводу разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления исполнительными органами государственной власти Российской Федерации, а в предусмотренных законом случаях иными государственными органами [16, с. 245]. Недостатком такого определения является то, что, с одной стороны, оно охватывает большую группу правоотношений, которые возникают в процессе деятельности исполнительно-распорядительных органов государственной власти, поэтому могут «пересекаться» с материальными правоотношениями, а, с другой, — оно отражает только одну стадию административного процесса и исключает такие стадии, как возбуждение, исполнение решения, его обжалование, т. е. не понятно на остальных стадиях возникают процессуальные правоотношения или нет, особенно это касается, например, начальной стадии.

Данная стадия периодически вызывает вопросы среды процессуалистов. Так, стадию возбуждения административного дела, установления его обстоятельств В. Н. Протасов и Е. Г. Лукьянова относят к так называемому предпроцессу. По мнению В. Н. Протасова, предпроцесс отличается от основного процесса своей целью: установить достаточность оснований для возникновения основного процесса

[11, с. 101]. Е. Г. Лукьянова, соглашаясь с позицией В. Н. Протасова, высказывает ряд уточнений. В частности, целью предпроцесса будет являться, с одной стороны, установление существования охранительного правоотношения, а также его последующая реализация, с другой — установление достаточности оснований не только для возникновения, но и для развития основного процесса; или создания условий для реализации норм процессуального права путем установления оснований возникновения, изменения и прекращения процессуальных правоотношений [8, с. 163]. Фактически, можно сделать вывод, что данные ученые отказывают стадии возбуждения административного дела или предпроцессу в ее (его) процессуальности, несмотря на то что именно на этой стадии, в самом начале развития административного дела, совершаются процессуальные действия, принимаются административно-процессуальные решения, которые отражаются на постадийном прохождении всего дела. В то же время административно-процессуальные решения о прекращении административного дела могут быть приняты и на более поздней стадии, т. е. основания изменения, прекращения, развития административно-процессуальных правоотношений могут быть установлены в течение всего производства по делу.

Нельзя не обратить внимания на представление об административно-процессуальных правоотношениях таких ученых, как Е. Б. Лупарев, М. Б. Добробаба и Т. В. Мокина. Его можно вывести из их понимания административных правоотношений, под которыми они подразумевают урегулированные, взаимосвязанные между собой административно-правовыми и иными отраслевыми правовыми нормами материального и процессуального права, а также административно-процессуальными нормами конкретные общественные отношения с обязательным участием

лица, наделенного государственно-властными управленческими полномочиями, участники которого имеют взаимные публичные государственно-управленческие обязанности [21, с. 31]. В связи с вышеприведенными понятиями можно выделить соответствующее представление об административно-процессуальных правоотношениях, которые рассматриваются как взаимосвязанные между собой административно-процессуальными нормами конкретные общественные отношения с обязательным участием лица, наделенного государственно-властными управленческими полномочиями, участники которых имеют взаимные публичные государственно-управленческие обязанности. Полагаем, что в данном случае мы будем иметь слишком общее понятие без конкретной его характеристики.

Следует также выделить позицию И. В. Пановой, которая неоднократно в своих исследованиях обращалась к вопросам юридического и административного процесса. И. В. Панова, продолжая размышления В. Д. Сорокина, рассматривает административно-процессуальные правоотношения как разновидность административно-правовых, которые:

- возникают на основе норм права;
- представляют собой закреплённую в норме права юридическую связь между субъектами;
- носят управленческий характер;
- являются процессуальными и регулируют отношения динамического характера [22, с. 28].

В связи с приведенной позицией необходимо еще раз отметить самостоятельность административно-процессуальных правоотношений. Как и административно-деликтные, административно-процессуальные правоотношения выделились из административно-правовых, но уже не являются их разновидностью, это вполне самостоятельные виды юридических правоотношений. Рассуждая о ма-

териальном содержании административно-процессуальных правоотношений, В. Д. Сорокин учитывал два обстоятельства: 1) вторичный характер административно-процессуального правоотношения по сравнению с корреспондирующим материальным правоотношением; 2) связь административно-процессуальных правоотношений не только с материальными административно-правовыми отношениями, но и с материальными отношениями, регулируемые нормами других отраслей права [16, с. 247]. При этом В. Д. Сорокин указывал: «Применительно к административно-процессуальным правоотношениям как отношениям управленческим можно сказать, что их материальное содержание отражает особенности той сферы советского государственного управления, в которой они существуют» [16, с. 248]. С этим утверждением, на наш взгляд, согласиться нельзя, так как соответствующая сфера публичного управления такого влияния не оказывает, а имеет значение предмет административного дела.

О. В. Муза поддерживает позицию В. Д. Сорокина о материальном и фактическом содержании административно-процессуального правоотношения, когда особенности материального содержания административно-процессуальных правоотношений определяют их юридическое содержание и особенности классификации. При этом О. В. Муза полагает, что:

«1) юридическое содержание административно-процессуальных правоотношений – совокупность процессуальных прав и обязанностей, которые реализуются субъектами административного процесса во время возникновения, изменения и прекращения административно-процессуальной деятельности; 2) фактическое содержание административно-процессуальных правоотношений – внешнее проявление установленного административно-процессуальными нормами процессуального поведения

(действий или бездействия) субъектов административного процесса; 3) содержание административно-процессуальных правоотношений — предмет административно-процессуального регулирования, который неразрывно связан с волей и обязанностями субъектов административного процесса, осуществляется в процессе административно-процессуальной деятельности и обеспечивается совокупностью юридически определенных процессуальных средств» [23, с. 147, 149].

Выше было отмечено, что административно-процессуальные правоотношения не являются вторичными по отношению к материальным, а сама связь с материальными правоотношениями не может свидетельствовать о материальном содержании административно-процессуальных правоотношений. Предположим, что материальное содержание правоотношения будет у материальных правоотношений, а у процессуальных (в том числе и у административно-процессуальных) содержание процессуальное, поэтому юридическим содержанием административно-процессуальных правоотношений будут административно-процессуальные права и обязанности участников административно-процессуальных правоотношений.

На наш взгляд, правоотношения, возникающие в соответствующей отрасли, сфере публичного управления, не должны оказывать какого-либо влияния на развитие административно-процессуального правоотношения. Важны не отрасль или сфера публичного управления, а то по поводу чего возникло административно-процессуальное правоотношение — проведение мероприятий государственного контроля; производство по административному деликту или предоставление государственной услуги. Экономическая сфера, социальная или какая-либо иная не может определять особенности административно-процессуальных правоотношений. Для порядка

оказания государственных услуг, осуществления мероприятий государственного контроля, производства по делам об административных правонарушениях не имеет значения какая-либо сфера публичного управления. Во всяком случае действующее российское законодательство таких особенностей не предусматривает. Таким образом, область возникновения материальных правоотношений не может определять содержания административно-процессуальных правоотношений и характера прав и обязанностей их участников, а также не может служить основанием для классификации административно-процессуальных правоотношений по их материальному содержанию, как это ранее утверждал В. Д. Сорокин. Однако необходимо помнить, что материальное содержание административного правоотношения будет определять права и обязанности, реализация (исполнение) которых ведет к возникновению административно-процессуальных правоотношений.

В свое время В. А. Лория обоснованно отмечал, что единство административного процесса определяется единством принципов разрешения в сфере управления всех индивидуальных дел. При этом действующее законодательство как в советское, так и в настоящее время предусматривает всеобщий характер того или иного института административного процесса, что подчеркивает недопустимость множества видов процессов в сфере управления [17, с. 6]. Полагаем, что необходимо продолжить мысль В. А. Лории и предположить, что невозможно не только множество видов юридического процесса в сфере публичного управления, но и административных процессов много не бывает, так как административный процесс является единым и выделение административно-юрисдикционного, судопроизводственного, процедурного и иных видов процесса не допустимо. В этом случае следует ве-

сти речь в лучшем случае об административных производствах.

Материальное содержание – главный, но не единственный критерий, определяющий юридическое содержание административно-процессуальных правоотношений. Другим критерием является субъектный состав того или иного административно-процессуального правоотношения. Субъектный состав административно-процессуального правоотношения, будучи обусловленным материальным содержанием, в свою очередь предопределяет правомочия и обязанности участников правоотношений. Как известно, одни субъекты могут участвовать в административно-процессуальных отношениях определенного вида, другие – в правоотношениях, возникающих в соответствующей отрасли государственного управления и т. д.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, полагаем, что под *административно-процессуальным правоотношением* следует понимать такое взаимодействие¹⁹, которое складывается между субъектами административного процесса в связи и по поводу реализации ими своих субъективных прав и обязанностей, урегулированное административно-процессуальными нормами.

В административно-процессуальных правоотношениях властным субъектом является участник, который имеет соответствующие административно-процессуальные права и (или) обязанности по принятию, вынесению административно-процессуальных (итоговых) решений. К таким участникам будут относиться органы публичной власти

и управления. В то же время такие субъекты в административно-процессуальных правоотношениях выражают не просто свои субъективные права и обязанности, а интересы государства и общества, реализуемые через административно-процессуальные права и обязанности, предоставленные органу публичной власти и управления как властному субъекту. Права и обязанности такого субъекта являются составной частью его компетенции, установленной государством, поэтому в административно-процессуальных правоотношениях он выступает не от «себя», а от имени государства. Это касается как государственных органов, организаций, так и негосударственных, в том числе и при реализации установленных принципов деятельности этих субъектов.

Также следует учитывать, что материальная норма устанавливает субъективные права и обязанности участников в соответствующей сфере публичного управления, а необходимость в административно-процессуальных нормах возникает тогда, когда органам публичной власти и управления важно урегулировать порядок реализации этих прав и обязанностей с четким установлением процессуальных действий, стадий, сроков и видов решений. Не все права и обязанности требуют процессуальной реализации.

Наконец, необходимо сделать вывод о взаимосвязанном и взаимозависимом характере административно-процессуальных и соответствующих материальных правоотношений, а не только лишь обеспечительном значении административно-процессуальных правоотношений.

Список литературы

1. Матузов Н. И. Общие правоотношения и их специфика // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1976. № 3. С. 23–33.
2. Ткаченко Ю. Г. Методологические вопросы теории правоотношений. М. : Юрид. лит., 1980. 176 с.
3. Явич Л. С. Общая теория права / под ред. А. И. Королева. Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1976. 285 с.

¹⁹ Под взаимодействием будем понимать взаимную связь явлений; взаимодействие различных предметов, явлений и т. п. друг на друга, обуславливающее их изменение (*Большой толковый словарь русского языка* / сост. и гл. ред. С. А. Кузнецов. СПб. : Норинт, 1998. С. 124).

4. Гревцов Ю. И. Правовые отношения и осуществление права. Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1987. 128 с.
5. Протасов В. Н. Правоотношение как система. М. : Юрид. лит., 1991. 143 с.
6. Ушаков С. И. Правоотношения: теоретико-правовой и структурно-функциональный анализ : моногр. М. : Моск. ин-т юриспруденции, 2013. 116 с.
7. Алексеев С. С. Основные вопросы общей теории социалистического права // Собрание сочинений : в 10 т. М. : Статут, 2010. Т. 3: Проблемы теории права : курс лекций. 781 с.
8. Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права. М. : Норма, 2003. 240 с.
9. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М. : Юрид. лит., 1972. 258 с.
10. Теория юридического процесса : моногр. / В. М. Горшенев, В. Г. Крупин, Ю. И. Мельников [и др.] ; под общ. ред. В. М. Горшенева. Харьков : Вища школа, 1985. 193 с.
11. Протасов В. Н. Основы общеправовой процессуальной теории. М. : Юрид. лит., 1991. 143 с.
12. Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса // Избранные труды. СПб. : Юрид. центр Пресс, 2005. С. 37–157.
13. Сорокин В. Д. Производство по принятию нормативных актов управления // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1976. № 2. С. 114–116.
14. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М. : Юрид. лит., 1964. 158 с.
15. Штатина М. А. Эволюция теории административного процесса в научных работах заслуженного юриста Российской Федерации Н. Г. Салищевой // Административное право и процесс. 2017. № 6. С. 19–24.
16. Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право // Избранные труды. СПб. : Юрид. центр Пресс, 2005. С. 158–306.
17. Лория В. А. Конституция СССР и актуальные вопросы кодификации советского административно-процессуального права. Тбилиси : Изд-во Тбилис. ун-та, 1979. 76 с.
18. Мишко Р. С. Юридический процесс : моногр. М. : КНОРУС, 2017. 196 с.
19. Серков П. П. Правоотношение (Теория и практика современного правового регулирования) : моногр. : в 3 ч. М. : Норма, 2018. Ч. 1. 512 с.
20. Афанасьев В. Г. Системность и общество. 2-е изд. М. : ЛЕНАНД, 2018. 368 с.
21. Лупарев Е. Б., Добробаба М. Б., Мокина Т. В. Общая теория публичных правоотношений : моногр. М. : Юрлитинформ, 2011. 280 с.
22. Панова И. В. Административно-процессуальное право России : моногр. М. : Норма : ИНФРА-М, 2021. 336 с.
23. Муза О. В. Теоретические вопросы содержания административно-процессуальных правоотношений // Вестник Полоцкого государственного университета. Серия Д. Экономические и юридические науки. 2013. № 6. С. 146–150.

References

1. Matuzov N. I. Legal Relations and Its Specific Character. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedenii. Proceedings of Higher Educational Institutions. Pravovedenie*. 1976;3:23–33. (In Russ.)
2. Tkachenko Yu. G. *Methodological Issues of the Theory of Legal Relations*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1980. 176 p. (In Russ.)
3. Yavich L. S. *General Theory Of Law*. Leningrad: Leningrad University Publ.; 1976. 285 p. (In Russ.)
4. Grevtsov Yu. I. *Legal Relations and the Exercise of Law*. Leningrad: Leningrad University Publ.; 1987. 128 p. (In Russ.)
5. Protasov V. N. *Legal Relationship as a System*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1991. 143 p. (In Russ.)
6. Ushakov S. I. *Legal Relations: Theoretical-Legal and Structural-Functional Analysis*. Moscow: Moscow Institute of Jurisprudence Publ.; 2013. 116 p. (In Russ.)
7. Alekseev S. S. The Main Issues of the General Theory of Socialist Law. In: Alekseev S. S. *Collected Works. Vol. 3: Problems of the Theory of Law: a Course of Lectures*. Moscow: Statut Publ.; 2010. 781 p. (In Russ.)
8. Luk'yanova E. G. *Theory of Procedural Law*. Moscow: Norma Publ.; 2003. 240 p. (In Russ.)
9. Gorshenev V. M. *Methods and Organizational Forms of Legal Regulation in a Socialist Society*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1972. 258 p. (In Russ.)
10. Gorshenev V. M., Krupin V. G., Mel'nikov Yu. I. *Theory of the Legal Process*. Kharkiv: Vishcha shkola Publ.; 1985. 193 p. (In Russ.)
11. Protasov V. N. *Fundamentals of General Legal Procedural Theory*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1991. 143 p. (In Russ.)
12. Sorokin V. D. Problems of the Administrative Process. In: Sorokin V. D. *Selected Works*. St. Petersburg: Yuridicheskii tsentr Press Publ.; 2005. P. 37–157. (In Russ.)
13. Sorokin V. D. Proceedings for the Adoption of Regulatory Acts of Management. *Proceedings of Higher Educational Institutions. Pravovedenie*. 1976;2:114–116. (In Russ.)

14. Salishcheva N. G. *Administrative Procedure in USSR*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1964. 158 z. (In Russ.)
15. Shtatina M. A. Evolution of the Administrative Process Theory in the Scientific Works of Honored Lawyer of the Russian Federation N. G. Salischeva. *Administrative Law and Procedure*. 2017;6:19-24. (In Russ.)
16. Sorokin V. D. Administrative Procedure Law. In: Sorokin V. D. *Selected Works*. St. Petersburg: Yuridicheskii tsentr Press Publ.; 2005. P. 158–306. (In Russ.)
17. Loria V. A. *The Constitution of the USSR and Current Issues of Codification of Soviet Administrative Procedure Law*. Tbilisi: Tbilisi University Publ.; 1979. 76 p. (In Russ.)
18. Mishko R. S. *Legal Process*. Moscow: KNORUS Publ.; 2017. 196 p. (In Russ.)
19. Serkov P. P. *Legal Relationship (Theory and Practice of Modern Legal Regulation). Part 1*. Moscow: Norma Publ.; 2018. 512 p. (In Russ.)
20. Afanas'ev V. G. *Consistency and Society*. 2nd ed. Moscow: LENAND Publ.; 2018. 368 p. (In Russ.)
21. Luparev E. B., Dobrobaba M. B., Mokina T. V. *The General Theory of Public Relations*. Moscow: YurLitinform Publ.; 2011. 280 p. (In Russ.)
22. Panova I. V. *Administrative Procedure Law of Russia*. Moscow: Norma Publ., INFRA-M Publ.; 2021. 336 p. (In Russ.)
23. Muza O. V. The Theoretical Questions of the Maintenance of the Administrative Procedure Legal Relations. *Herald of Polotsk State University. Series D. Economics and Law Sciences*. 2013;6:146-150. (In Russ.)

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Павел Евгеньевич Спиридонов, доцент кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России (Московский проспект, 149, Санкт-Петербург, 196105, Российская Федерация), кандидат юридических наук, доцент; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5257-5709>; e-mail: pavelspiridonov@rambler.ru

ABOUT THE AUTHOR

Pavel E. Spiridonov, Associate Professor of the Department of Theory and History of State and Law at the Saint-Petersburg State Fire Service University of EMERCOM of Russia (149 Moskovsky prospect, St. Petersburg, 196105, Russian Federation), Candidate of Legal Sciences, Associate Professor; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5257-5709>; e-mail: pavelspiridonov@rambler.ru

Поступила | Received
10.02.2024

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
15.04.2024

Принята к публикации | Accepted
06.05.2024