

Сущность и характеристика административно-процессуальных решений

Аннотация. Предметом исследования являются административно-процессуальные решения, выносимые при возбуждении, рассмотрении административных дел, обжаловании решений по делу. Цель исследования заключается в анализе сущности административно-процессуального решения и порядка его принятия. Констатируется, что в административной науке выделяются несколько смежных категорий: управленческое решение, административное решение и административно-процессуальное решение, где административно-процессуальное решение есть разновидность административного решения, принимаемая в административно-процессуальном порядке по административному делу. Таким образом, данные категории связаны между собой как общее с частным. Особенности административно-процессуальных решений в рамках познавательной деятельности в административном процессе обусловлены целями и задачами, которые необходимо достичь при производстве по административному делу, сферой общественных отношений, по поводу которых возбуждено административное дело, видом административного производства, стадией административного процесса. Следует также иметь в виду, что административно-процессуальные решения облекаются в форму процессуальных актов и имеют индивидуальный или нормативный характер, т.е. административно-процессуальное решение и административно-процессуальный акт соотносятся друг с другом как содержание и форма. Обращается внимание на роль административного усмотрения в принятии административно-процессуального решения. Административно-процессуальные решения являются не только конечным элементом всякого этапа административно-процессуальной деятельности, но и средством получения определенного вида информации. Такая информация имеет доказательственное значение, а при определенных условиях будет доказательством по административному делу. Для административно-процессуального решения также важны: а) правильная юридическая квалификация фактов и правильный выбор, учет соответствующего нормативного правового акта, т.к. в таком случае можно вести речь об обоснованности принятого административно-процессуального решения; б) установленный административно-процессуальный порядок принятия решения, особенности которого обусловлены конкретным видом административного производства. Автором сделана попытка не только выделить признаки административно-процессуального решения, но и классифицировать его по различным основаниям.

Ключевые слова: публичное управление; органы публичной власти и управления; административно-процессуальная деятельность; административное производство; административное дело; административное решение; административное усмотрение; административно-процессуальное решение; стадии административного процесса; административно-процессуальные действия.

Для цитирования: Спиридонов П. Е. Сущность и характеристика административно-процессуальных решений // Lex russica. — 2022. — Т. 75. — № 3. — С. 63–75. — DOI: 10.17803/1729-5920.2022.184.3.063-075.

© Спиридонов П. Е., 2022

* Спиридонов Павел Евгеньевич, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России
Московский пр., д. 149, г. Санкт-Петербург, Россия, 196105
pavelspiridonov@rambler.ru

The Essence and Characteristics of Administrative Procedural Decisions

Pavel E. Spiridonov, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Theory and History of the State and Law, St. Petersburg University of the Ministry of Emergency Situations of Russia
pr. Moskovskiy, d. 149, Saint Petersburg, Russia, 196105
pavelspiridonov@rambler.ru

Abstract. The subject of the study covers administrative procedural decisions made during the initiation and consideration of administrative cases, while appealing decisions on the case. The purpose of the study is to analyze the essence of the administrative-procedural decision and the procedure for its adoption. It is stated that in administrative science there are several related categories: managerial decision, administrative decision and administrative procedural decision, where an administrative procedural decision is a kind of administrative decision taken in an administrative procedural order in an administrative case. Thus, these categories are related to each other as the general with the specific. The features of administrative procedural decisions within the framework of cognitive activity in the administrative process are determined by the goals and objectives that must be achieved in the administrative case, the sphere of public relations, about which an administrative case has been initiated, the type of administrative proceedings, the stage of the administrative procedure. It should also be borne in mind that administrative procedural decisions are expressed in the form of procedural acts and have an individual or normative nature, i.e. an administrative procedural decision and an administrative procedural act relate to each other as the content and the form. Attention is drawn to the role of administrative discretion in making an administrative procedural decision. Administrative procedural decisions are not only the final element of any stage of administrative procedural activity, but also a means of obtaining a certain type of information. Such information has evidentiary value, and under certain conditions it will serve as an evidence in an administrative case. For an administrative procedural decision, it is also important that: a) legal qualification of the facts is correct and the choice with due regard to the relevant regulatory legal act is right, because in this case it is possible to talk about the validity of the administrative procedural decision; b) administrative procedure for making a decision the features of which are preconditioned by a specific type of administrative proceedings are established. The author makes an attempt not only to identify the signs of an administrative procedural decision, but also to classify it on various grounds.

Keywords: public administration; public authorities and administration; administrative-procedural activity; administrative proceedings; administrative case; administrative decision; administrative discretion; administrative-procedural decision; stages of administrative process; administrative-procedural actions.

Cite as: Spiridonov PE. Sushchnost i kharakteristika administrativno-protsessualnykh resheniy [The Essence and Characteristics of Administrative Procedural Decisions]. *Lex russica*. 2022;75(3):63-75. DOI: 10.17803/1729-5920.2022.184.3.063-075. (In Russ., abstract in Eng.).

В теории государственного управления, административного права и административного процесса¹ много внимания уделяется совершенствованию механизмов публичного управления, его правового регулирования. Одним из важных элементов публичного управления являются качественные решения, принимаемые его субъектами.

В процессе административной деятельности органов публичной власти и управления² возникают различные жизненные ситуации, которые не только нуждаются в юридическом рассмотрении, но и становятся предметом юридических действий со стороны соответствующих органов (организаций). Такие жизненные ситуации в публично-управленческой деятель-

¹ Автор под административным процессом понимает деятельность соответствующих участников административно-процессуальных правоотношений по возбуждению, расследованию, рассмотрению и обжалованию административных дел. Такие правоотношения могут возникать как в процессе административно-юрисдикционных производств, так и при осуществлении государственного контроля и оказании государственных услуг.

² К органам публичной власти и управления автор относит: Президента Российской Федерации как главу государства; государственные органы, осуществляющие организацию, координацию в установленных сферах деятельности (например, Государственный Совет Российской Федерации, Совет безопасности Российской Федерации, Национальный антитеррористический комитет, различные межведомствен-

ности можно определить как административное дело. В процессе его возбуждения, рассмотрения совершаются процессуальные действия, для чего принимаются определенные решения.

В целом что понимается под любым решением?

В Большом универсальном словаре русского языка под решением понимается:

- вывод, заключение о необходимости что-либо сделать, что-либо предпринять, которые принимаются в результате обдумывания, взвешивания всех за и против;
- постановление, распоряжение, выработанное каким-либо коллективным органом в результате рассмотрения, обсуждения, а также лист с текстом такого постановления, распоряжения;
- обнаружение в результате умственного поиска правильного выхода из какого-либо затруднения, сложной ситуации;
- мыслительный процесс, в результате которого находят ответ, правильно устанавливают что-либо заданное условиями; последовательность действий, приводящая к нахождению неизвестного элемента математического выражения, правильного ответа; сам такой ответ;
- оказание определяющего влияния на что-либо, на дальнейшее существование, состояние и т.п.³

Все эти значения можно отнести и к административно-процессуальному решению. Как справедливо отмечал С. С. Алексеев, решение любого юридического дела может быть охарактеризовано как управленческое решение. Таким образом, оно будет представлять собой главное, определяющее звено любой правоприменительной деятельности⁴.

Публичное управление в разных отраслях и сферах находит свое выражение в процессе принятия и реализации административных решений, в том числе и административно-процессуальных. Как утверждает Ю. А. Тихомиров, в механизме государственного управления (теперь и в публичном управлении. — Прим. П. Е.) принятие решений в форме административных актов всегда считалось основным звеном. На наш взгляд, в современных условиях наблюдается усложнение механизма принятия и выполнения решений. Административный акт — это не только формализованные решения, которые обязан принимать управомоченный субъект, в нем также должен отражаться познавательный аспект управления⁵. В административном процессе особенно проявляется познавательный аспект правоприменительной деятельности субъектов публичного управления. Познавательный аспект такой деятельности выражается в том, что он направлен на познание явлений действительности, связанных в основном с разрешением соответствующих административных дел, поэтому в результате осуществления административно-процессуальных действий субъект, принимающий процессуальное решение, получает знание об обстоятельствах административного дела, познает факты окружающей действительности.

Особенности административно-процессуальных решений в рамках познавательной деятельности в административном процессе обусловлены целями и задачами, которые необходимо достичь при производстве по административному делу, сферой общественных отношений, по поводу которых возбуждено административное дело, видом административного производства, стадией административ-

ные, правительственные и т.п. комиссии); органы законодательной власти, органы исполнительной власти; органы судебной власти; государственные органы, наделенные правоприменительными, властными полномочиями (например, Генеральная прокуратура Российской Федерации и ее органы, Следственный комитет Российской Федерации и его органы, Центральный банк Российской Федерации и его органы); органы публичной власти на федеральных территориях; органы местного самоуправления; организации, которым делегированы публично-властные полномочия. При этом современная система органов публичной власти и управления в Российской Федерации является децентрализованной иерархической системой, согласованную деятельность которой обеспечивает Президент Российской Федерации.

³ См.: Морковник В. В., Богачёва Г. Ф., Луцкая Н. М. Большой универсальный словарь русского языка / Гос. ин-т рус. яз. имени А. С. Пушкина. М. : Словари XXI века; АСТ-Пресс Школа, 2016. С. 1016–1017.

⁴ См.: Алексеев С. С. Общая теория права : учебник. М. : Проспект, 2009. С. 548.

⁵ См.: Тихомиров Ю. А. Многоуровневое регулирование и качество административно-правовых решений. Риски // Модернизация административного законодательства (цели, задачи, принципы и актуальные направления) : монография. М. : ИЗиСП при Правительстве России: Инфра-М, 2019. С. 27.

ного процесса. Следует также иметь в виду, что административно-процессуальные решения облекаются в форму процессуальных актов и имеют индивидуальный или нормативный характер, т.е. административно-процессуальное решение и административно-процессуальный акт соотносятся друг с другом как содержание и форма.

В таком случае принятие административно-процессуального решения в форме процессуального акта будет необходимым условием возникновения, изменения и прекращения процессуальных правоотношений⁶.

При этом необходимо учитывать, что административно-процессуальная деятельность есть разновидность административной деятельности⁷ субъектов публичной власти и управления.

Таким образом, можно констатировать, что административно-процессуальное решение должно занимать одно из ключевых мест в теории административного процесса, поскольку именно качество таких решений влияет на то, насколько всесторонне и объективно разрешено административное дело. Всё это обуславливает актуальность исследования.

Административно-процессуальная деятельность органов публичной власти и управления процессуально обеспечивает их правоприменительную деятельность. Представляется, что в этом случае административно-процессуальную деятельность необходимо рассматривать как своего рода непрерывный цикл, имеющий определенные этапы, которые ограничиваются друг от друга решениями, имеющими административно-процессуальный характер.

В связи с ее «циклическим» характером административно-процессуальная деятельность проходит ряд стадий, особенность которых заключается в принятии промежуточного административно-процессуального решения, служащего основанием для «перехода» в другую стадию административного процесса. Следует отметить, что деятельность по возбуждению, рассмотрению, разрешению административ-

ного дела относится к так называемым многошаговым процессам принятия решений, т.е. это такая урегулированная административно-процессуальная деятельность, в результате которой принимаются различные последовательные административно-процессуальные решения, направленные на разрешение административного дела. Решения, принимаемые в рамках любого вида процессуальной деятельности, как справедливо отмечала П. А. Лупинская, не только содержат ответы на вопросы о наличии или об отсутствии юридически значимых обстоятельств, при наличии которых могут быть приняты решения о совершении определенных правовых действий, но и предписывают, какое действие должно последовать⁸. Значит, административно-процессуальные решения будут определять в том числе то, какие последствия могут вызывать установленные или неустановленные обстоятельства. К таким административно-процессуальным решениям будут относиться решения о производстве мер административно-процессуального обеспечения, переходе административного дела из одной стадии в другую и т.п.

В то же время необходимо учитывать, что, с одной стороны, в теории принятия решений выделяются такие этапы принятия решения, как:

- 1) определение альтернативных способов действия;
- 2) описание вероятностей возможных исходов;
- 3) ранжирование предпочтений возможных исходов;
- 4) рациональный синтез информации, полученной на первых трех этапах⁹.

С другой стороны, особенность принятия административно-процессуальных решений по административному делу заключается в том, что эти этапы либо определены в административно-процессуальном акте, либо не учитываются. Так, должностные лица, рассматривая, расследуя административное дело, могут совершать только те действия, которые установлены соответствующим нормативным правовым

⁶ См.: Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права. М. : Норма, 2003. С. 196.

⁷ В данной работе под административной деятельностью мы будем понимать целенаправленную, организующую, исполнительно-распорядительную деятельность субъектов публичной власти и управления, заключающуюся в непосредственном, повседневном, практическом осуществлении задач и функций государства в соответствующих отраслях и сферах публичного управления.

⁸ Лупинская П. А. Решения в уголовном судопроизводстве: теория, законодательство, практика : монография. М. : Норма: Инфра-М, 2020. С. 16–17.

⁹ См.: Кини Р. Теория принятия решений // Исследование операций : в 2 т. М. : Мир, 1981. Т. 1. С. 481–482.

актом (например, меры обеспечения, закрепленные в КоАП РФ¹⁰). Таким образом, действует принцип «что не разрешено, то запрещено». Описание вероятностей возможных исходов и ранжирование предпочтений возможных исходов может не происходить, но может учитываться (например, при вынесении решения о наказании в виде административного штрафа в отношении индивидуального предпринимателя суд может учесть, что сумма административного штрафа может привести к банкротству индивидуального предпринимателя). С учетом этого встает вопрос о роли административного усмотрения в принятии административно-процессуального решения, поскольку динамика сфер государственной и общественной жизни, оперативность реагирования на происходящие общественные процессы предполагают необходимость управленческого усмотрения, а его субъективная природа делает такое усмотрение одним из наиболее значимых факторов административно-процессуальной деятельности¹¹. Значимость административного усмотрения иногда связывают с тем, что оно представляет собой выбор публичной администрацией в пределах, установленных нормативными правовыми актами, оптимального, по ее мнению, варианта решения конкретного управленческого вопроса в ситуации, когда правовые нормы не определяют исчерпывающим образом основания, условия, содержание, форму, порядок (процедуру), сроки и (или) субъектов принятия такого решения¹². Правда, вряд ли следует согласиться с указанием на такое условие административного усмотрения, как неопределенность порядка (процедуры) принятия решения. Например, одним из решений

по делу об административном правонарушении может быть прекращение производства по делу об административном правонарушении в связи с малозначительностью и объявление в связи с этим устного замечания. Однако четкие критерии малозначительности административного правонарушения отсутствуют, несмотря на ряд позиций Пленума Верховного Суда РФ¹³, а порядок вынесения урегулирован КоАП РФ. Другим примером административного усмотрения административных дел может быть вынесение решения в результате служебной проверки (разбирательства) по делу о дисциплинарном проступке. Так, в соответствии с ч. 5 ст. 28.5 Федерального закона от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»¹⁴ при малозначительности совершенного дисциплинарного проступка командир, рассматривающий материалы о дисциплинарном проступке, может освободить военнослужащего или гражданина, призванного на военные сборы, совершившего дисциплинарный проступок, от дисциплинарной ответственности и ограничиться устным замечанием. В этом случае мы также имеем дело с административным усмотрением командира (начальника), а порядок вынесения соответствующего итогового административно-процессуального решения урегулирован Федеральным законом «О статусе военнослужащих» и Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил РФ¹⁵.

Полагаем, в основе принятия административно-процессуального решения лежат следующие факторы:

- представление соответствующего должностного лица об обстоятельствах административного дела;

¹⁰ СЗ РФ. 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 1.

¹¹ См.: Михеева И. В. Административное усмотрение в ведомственном нормотворчестве России // Ежегодник публичного права — 2017 : Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. М. : Инфотропик Медиа, 2017. С. 246.

¹² Соловей Ю. П. Некоторые вопросы судебного контроля за дискреционными административными актами в Российской Федерации // Ежегодник публичного права — 2017 : Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. С. 153 ; Он же. Дискреционный характер административного акта как обстоятельство, исключающее судебную проверку его законности // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 4. С. 73.

¹³ См.: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень ВС РФ. 2005. № 6.

¹⁴ СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331.

¹⁵ Дисциплинарный устав Вооруженных Сил Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 10.11.2007 № 1495 «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 47. Ч. 1. Ст. 5749

- знание видов административно-процессуальных решений, установленных административно-процессуальными нормами, которые могут быть вынесены при производстве по административному делу;
- понимание возможных юридических последствий таких решений.

В связи с этим соответствующее должностное лицо должно по возможности осуществлять анализ качества административно-процессуального решения, который может идти по двум направлениям: 1) анализ содержания решения на предмет соответствия нормам материального права; 2) анализ соблюдения административно-процессуального порядка вынесения решения.

Как было отмечено выше, в административном процессе обычно варианты решений заранее определены административно-процессуальной нормой, поэтому должностное лицо всегда ограничено в своих решениях и действиях нормой права. Это отличает административный процесс от управления как такового, так как в процессе управленческой деятельности решения могут носить субъективный характер, а лица, принимающие их, могут выбирать разные понравившиеся именно им способы решения проблем.

Административно-процессуальные решения являются не только конечным элементом всякого этапа административно-процессуальной деятельности, но и средством получения определенного вида информации. Информация или сведения о фактах в административном процессе имеют доказательственное значение, а при определенных условиях будут доказательствами по административному делу. Такая информация играет важную роль при принятии итогового административно-процессуального решения. Ключевое значение в преобразовании простых сведений об обстоятельствах административного дела в доказательства по административному делу принадлежит именно административно-процессуальным решениям.

Здесь следует учитывать, что любое административно-процессуальное решение в административном деле можно рассматривать в трех качествах: а) как формально-логический процесс; б) как творческий процесс; в) как государственно-властную деятельность компетент-

ных органов¹⁶. В связи с этим можно предположить, что:

- 1) с формально-логической стороны административно-процессуальное решение представляет собой соответствующее умозаключение субъекта, его принимающего, в котором конкретным обстоятельствам дела дается юридическая оценка или они квалифицируются в соответствии с материальной или административно-процессуальной нормой;
- 2) решение административного дела как творческий процесс означает прежде всего то, что здесь происходит распространение общих правил на своеобразные жизненные обстоятельства, привязка норм к этим обстоятельствам. При применении права общие правила (законы, которые всеобщие) раскрываются лишь в связи со своеобразными, подчас неповторимыми, жизненными обстоятельствами. При этом компетентный орган на основании, в пределах юридических норм и в направлениях, предусмотренных ими, осуществляет индивидуальное регулирование общественных отношений;
- 3) результат решения административного дела выражается в принятии индивидуального или нормативного правового акта.

В данной работе мы ограничимся рассмотрением третьего качества административно-процессуального решения, а именно принятия индивидуального или нормативного правового акта.

Любое административно-процессуальное решение необходимо отнести к актам применения права, в которых формально закрепляются решения компетентного органа по административному делу. Акт применения права выступает как нераздельное единство содержания и формы, в нем существенное значение приобретают формальные моменты. Понятие «акт применения» в этом смысле в известной степени отлично от понятия самого решения юридического дела и его результата — индивидуального веления. Иначе говоря, перед нами не само по себе действие по применению юридических норм, не сам по себе его результат, а действие и результат действия, выраженные в обязательной, как правило, письменной форме, т.е. единый акт-документ¹⁷, который принимается при осуществлении государственно-управ-

¹⁶ См.: Алексеев С. С. Указ. соч. С. 548–549.

¹⁷ См.: Алексеев С. С. Указ. соч. С. 551.

ленческой деятельности и имеет административно-процессуальный характер, так как связан с рассмотрением и разрешением административных дел. Основанием принятия таких решений является, с одной стороны, возникновение конкретной проблемы в какой-либо отрасли или сфере государственного управления, с другой — возникновение обстоятельств в какой-либо сфере государственного управления, которые требуют от государства принятия решений в процессуальной форме, отличной от существующих конституционно-, гражданско-, арбитражно-, уголовно-процессуальной форм. В этом случае административно-процессуальное решение принимается в форме индивидуального или нормативного акта.

В случае если проблемная ситуация связана с неурегулированными или недостаточно урегулированными общественными отношениями, уполномоченный орган исполнительной власти или его должностное лицо может в установленном порядке принять нормативный правовой акт, который устранил существующий пробел, а если, например, осуществляется посягательство на правоотношения в соответствующей сфере государственного управления, то должностные лица принимают индивидуальный акт.

Административные решения, выносимые по конкретному административному делу, носят именно административно-процессуальный характер. Особенностью таких решений является то, что они принимаются официальным органом (должностным лицом) в процессе возбуждения, расследования, установления фактических обстоятельств, рассмотрения административного дела и, конечно, его обжалования¹⁸.

На основании вышесказанного следует констатировать, что административно-процессуальное решение, как уже отмечалось, соотносится с административным актом как содер-

жание и форма, где административный акт есть форма. Однако правовая форма является не заключительной стадией принятия административно-процессуального решения, а его элементом, который определяет границы самостоятельности должностного лица, принимающего решение, содержание и последствия принятого решения. По мнению А. Ф. Ноздрачева, административные акты издаются для решения тех вопросов, которые определены в законе, положении об органе и в других актах. По содержанию административный акт — это управленческое решение, реализующее задачи и функции исполнительной и распорядительной деятельности органа исполнительной власти. Управленческое решение может содержаться только в административных актах, так как лишь в этом случае оно может вызывать юридические последствия в виде:

- установления (изменения, отмены) правовых норм;
- установления (изменения, прекращения) конкретных правоотношений в сфере исполнительной власти¹⁹.

В то же время, как справедливо отмечала П. А. Лупинская, решения по процессуальным вопросам, с одной стороны, являются юридическими фактами, вызывающими возникновение, изменение или прекращение правоотношений, в которых субъекты процессуальной деятельности реализуют свои права и обязанности²⁰, а с другой — обеспечивают реализацию как административно-правовых предписаний, так и предписаний других материальных отраслей права. В связи с этим может возникнуть вопрос: насколько административно-процессуальные решения повышают или понижают степень определенности в условиях всей системы публичного управления?²¹

Ряд авторов высказывают мнение, что в юридической деятельности сравнительно

¹⁸ Под принятием административно-процессуального решения можно понимать такой вид административно-процессуальной деятельности, в результате которого выбирается установленный административно-процессуальными нормами вид вывода, соответствующий обстоятельствам дела и требованиям, предъявляемым к административно-процессуальным решениям.

¹⁹ См.: Ноздрачев А. Ф. Административные акты: понятие, признаки, динамика // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта. М.: Статут, 2011. С. 142.

²⁰ См.: Лупинская П. А. Указ. соч. С. 23.

²¹ Административная практика по рассмотрению разных категорий административных дел может оказывать сильное влияние на развитие отраслей (сфер) государственного управления, поэтому оценка влияния административно-процессуальных решений на степень определенности развития общественных отношений, возникающих в этих отраслях и сферах, связана с возможностью прогнозирования их развития на определенном историческом этапе.

мало решений принимается в условиях определенности, когда субъект может с точностью определить результат каждого альтернативного решения, возможного в данной ситуации. Уровень определенности при принятии решений зависит от внешней среды, он увеличивается при наличии твердой правовой базы, ограничивающей количество альтернатив и снижающей уровень риска. При этом понятие «правовая неопределенность» характеризует качество правовой реальности, необходимой для принятия решения, и выражается в неполноте, недостаточности, неадекватности и искаженности, допустимости, своевременности этой информации, что является одним из обстоятельств, порождающих риск²².

По нашему мнению, административно-процессуальная деятельность, в отличие от других видов процессуальной деятельности (например, уголовно-процессуальной или гражданско-процессуальной), может осуществляться в условиях как большой определенности, так и наоборот. В частности, на степень определенности существенное влияние может оказывать вид административного производства, а степень определенности влияет на условия принятия административно-процессуального решения.

Одновременно следует учитывать, что независимо от вида административного производства правоприменительный орган (организация) должен стремиться к снижению степени неопределенности в административном деле. Таким образом, субъект, выносящий административно-процессуальное решение, должен располагать определенной совокупностью информации об обстоятельствах, имеющих значение для вынесения процессуального решения, поэтому следует согласиться с мнением П. А. Лупинской, которая утверждала, что конкретные обстоятельства имеют правовое значение в ходе производства по делу в тех случаях, когда с их наличием закон связывает возмож-

ность выбора одного из указанных в законе процессуальных решений²³.

Каждый тип решений, в зависимости от субъектно-объектных отношений, содержания, формы, времени действия, имеет свою информационную базу, где информация представляет собой исходный материал для подготовки и принятия решений²⁴. В свою очередь, решения могут быть направлены не только на разрешение административного дела, но и на совершение административно-процессуальных действий, связанных с установлением обстоятельств по делу.

Так, для установления обстоятельств по делу могут иметь значение следующие административно-процессуальные решения: о проведении контрольной закупки (ст. 16.1 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»²⁵; ст. 56, 64, 67 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»²⁶); выбор меры обеспечения по материалам о дисциплинарных проступках (ст. 28.7 Федерального закона от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»²⁷) и по делам об административных правонарушениях (гл. 27 КоАП РФ). Установленные обстоятельства по административному делу могут иметь значение для вынесения, например, решения о приостановлении и прекращении действия лицензии (ст. 20 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»²⁸), об определении подведомственности и подсудности по административным делам (гл. 2 КАС РФ²⁹, ст. 29 АПК РФ³⁰).

Конечно, принятие административно-процессуального решения базируется на оценке доказательств, особенно их свойств (относимость, достоверность, допустимость и достаточ-

²² См.: Боруленков Ю. П. Юридическое познание (некоторые методологические, теоретические и праксеологические аспекты) : монография. М. : Юрлитинформ, 2014. С. 192–193.

²³ Лупинская П. А. Указ. соч. С. 140.

²⁴ См.: Тихомиров Ю. А. Управленческое решение. М., 1972. С. 98.

²⁵ СЗ РФ. 2008. № 52. Ч. 1. Ст. 6249.

²⁶ СЗ РФ. 2020. № 31. Ч. 1. Ст. 5007.

²⁷ СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331.

²⁸ СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

²⁹ СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

³⁰ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

ность), потому следует обратить внимание, что на степень определенности также оказывает существенное влияние такое свойство доказательств, как достаточность, которое указывает на соответствие и полноту всей совокупности доказательств для вынесения административно-процессуального решения.

При принятии решений «публичный субъект правовой деятельности» должен сосредоточить свое внимание на обнаружении зоны повышенного риска, оценке его степени, разработке и принятии заблаговременных мер, т.е. ему приходится фокусироваться на наиболее существенных мерах и определять их приоритетность, на что оказывает влияние дефицит времени, неполные и непроверенные, в некоторых случаях ложные данные³¹.

Вряд ли в полной мере можно согласиться с такой позицией, так как, с одной стороны, в рамках уголовного процесса то, что описывает Ю. П. Боруленков, соответствует действительности, но в других видах юридического процесса приведенные факторы не могут оказывать такое воздействие, так как субъекты, принимающие административно-процессуальное решение, руководствуются той совокупностью доказательств, которая у них имеется. Даже если субъект принятия процессуального решения понимает, что могут реализоваться какие-то управленческие риски, он не может не принять такого решения, если отсутствуют нормативные и фактические основания (например, если отсутствуют нормативные и фактические основания для отказа в выдаче лицензии, лицензирующий орган не может отказать в выдаче лицензии только на субъективном понимании того, что предприниматель нанесет вред при осуществлении лицензируемого вида деятельности). Этот риск «передается» уже в сферу государственного контроля или государственного надзора. В качестве другого примера можно привести привлечение к дисциплинарной ответственности. Начальник государственного служащего может понимать, что в дисциплинарном проступке виновато фактически другое лицо, но если в его действиях нет элементов состава дисциплинарного проступка, то он не может привлечь его к дисциплинарной ответственности.

Административно-процессуальному решению как разновидности административного решения присущи общие признаки админи-

стративного решения, но также необходимо выделить и частные признаки административно-процессуального решения.

Обычно выделяют общие и дополнительные признаки управленческого решения. К общим относятся: организующий характер; волевой характер; официальный характер; наличие выбора из нескольких вариантов возможного поведения, направленного на достижение одной или нескольких целей. Дополнительными признаками являются: влияние на решение социально-политических факторов и основных социальных решений; директивность и общеобязательность; многоцелевой характер; наличие системы правил, определяющих порядок разработки, обсуждения, принятия, вступления в силу, внесения изменений и отмены³².

Административно-процессуальные решения, являясь разновидностью административного (управленческого) решения, обладают несколькими другими признаками. На наш взгляд, такими признаками являются:

- определенная форма и процессуальный порядок вынесения;
- вынесение уполномоченным органом (организацией) или их должностными лицами;
- официальный характер и наличие реквизитов документа;
- юридически властный характер;
- обязательность;
- обусловленность стадией административного процесса;
- обоснованность.

Рассмотрим признаки административно-процессуального решения.

Определенная форма. Вид административного производства определяет применяемую форму при вынесении административно-процессуального решения. Такая форма определяется административно-процессуальной нормой, регламентирующей осуществление административно-процессуальной деятельности (например, в соответствии с ч. 3 ст. 14 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» решение о выдаче лицензии оформляется приказом или распоряжением; согласно ч. 1 ст. 29.9 КоАП РФ по результатам рассмотрения дела об административных правонарушениях выносится постановление).

Вынесение уполномоченным органом (организацией) или их должностными лицами. Для

³¹ См.: Боруленков Ю. П. Указ. соч. С. 194.

³² См.: Тихомиров Ю. А. Управленческое решение. С. 18–32.

того, чтобы административно-процессуальное решение имело законный характер, его должен вынести орган публичной власти и управления, уполномоченный на это административно-процессуальными нормами. При этом следует понимать, что и должностное лицо, выносящее административно-процессуальное решение, должно иметь право на это, которое устанавливается также административно-процессуальными нормами. В иных случаях такое решение будет признано незаконным.

Необходимо также учитывать, что административно-процессуальные решения могут приниматься не только органами исполнительной власти, но и другими органами публичной власти и управления, в том числе государственными органами, не относящимися к органам исполнительной власти, некоммерческими организациями. Так, согласно п. 11 ч. 5 ст. 28.3 КоАП РФ должностные лица Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» могут составлять протоколы об административных правонарушениях; в соответствии с Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности», Положением о лицензировании космической деятельности³³ должностные лица Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» принимают решение о предоставлении лицензии на осуществление космической деятельности; согласно ст. 39 Федерального закона от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»³⁴ брокерская, дилерская деятельность, деятельность по управлению ценными бумагами и т.п. осуществляются на основе лицензии, выдаваемой должностными лицами Банка России.

Официальный характер и наличие реквизитов документа. Документ является *официальным*, если создан организацией, должностным лицом и оформлен в установленном порядке³⁵. Административно-процессуальное решение должно быть надлежащим образом оформ-

лено и должно обладать всей совокупностью признаков административного акта. Данное решение органа исполнительной власти получает правовую оценку в результате юридического оформления в виде административного акта нормативного или индивидуального характера, издаваемого в пределах компетенции соответствующего субъекта принятия процессуального решения³⁶.

Согласно п. 4 Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти³⁷ реквизитом документа является элемент документа, необходимый для его оформления и организации работы с ним. Такими элементами, в частности, в соответствии с п. 9 указанных Правил, будут:

- а) Государственный герб Российской Федерации;
- б) наименование федерального органа исполнительной власти;
- в) наименование структурного подразделения федерального органа исполнительной власти;
- г) наименование должности;
- д) справочные данные о федеральном органе исполнительной власти;
- е) наименование вида документа и др.

Юридически властный и обязательный характер. Сущность любого процессуального документа сводится прежде всего к тому, что в нем оформляется властное волеизъявление субъектов юридического процесса³⁸. Административно-процессуальные решения должны неукоснительно исполняться всеми, кому они адресованы.

Юридически властный и обязательный характер административно-процессуальных решений характерен для решений, вынесенных не только государственными органами, но и государственными и негосударственными организациями. Связано это с тем, что таким организациям могут передаваться некоторые публичные полномочия государства.

³³ Утверждено постановлением Правительства РФ от 18.03.2020 «О лицензировании космической деятельности» (СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1791).

³⁴ СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1918.

³⁵ Национальный стандарт РФ ГОСТ Р 7.0.8-2013 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроеизводство и архивное дело. Термины и определения», утв. приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 17.10.2013 № 1185-ст. 36. См.: Ноздрачев А. Ф. Указ. соч. С. 143.

³⁷ Постановление Правительства РФ от 15.06.2009 № 477 «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» // СЗ РФ. 2009. № 25. Ст. 3060.

³⁸ См.: Лукьянова Е. Г. Указ. соч. С. 197.

Обусловленность административно-процессуальных решений стадией административного процесса означает, что особенности принятия конкретных решений определяются стадией, в которой принимается решение; назначением стадии в системе всех стадий административного процесса; процессуальным порядком производства, установленным для данной стадии; значением принятого в данной стадии решения для дальнейшего движения дела и разрешения его по существу. Поэтому, обращаясь непосредственно к правовой природе и значению конкретного решения, надо рассматривать его место в процедуре данной стадии и влияние принятого решения на достижение назначения этой стадии и на решения, которые будут приняты в последующих стадиях³⁹. Автор уже отмечал, что «...любая стадия представляет собой замкнутую совокупность административно-процессуальных действий и решений, т.е. начало стадии начинается с принятия административно-процессуального решения и заканчивается принятием соответствующего процессуального решения»⁴⁰. Например, предоставление государственной услуги по выдаче, замене паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, начинается с подачи заявителем заявления и документов на получение паспорта, по результатам рассмотрения могут быть приняты решения об оформлении и о выдаче паспорта или об отказе в выдаче паспорта. Исполнение решения осуществляется в виде непосредственной выдачи документа с обязательным проставлением заявителем своей подписи в паспорте и в заявлении о выдаче паспорта. Способом фиксации результата административной процедуры является внесение сведений о дате выдачи паспорта в базу данных ведомственного сегмента МВД России системы «Мир»⁴¹.

Обоснованность административно-процессуальных решений предполагает их законность и заключается в обязательности фактического

(доказательственного) и юридического (нормативно-правового) мотивированного обоснования соответствующими официальными органами и их должностными лицами. Об обоснованности административно-процессуального решения свидетельствует его аргументация, которая может быть представлена в виде логического вывода, где на основании нормативных и описывающих фактов выводится заключение о том, что определенные правовые последствия применимы в данном конкретном случае⁴².

Таким образом, существуют два главных основания принятия административно-процессуального решения: юридическое и фактическое. Фактическим основанием будет определенная совокупность сведений о событиях и действиях, требующих принятия такого решения. Юридическими основаниями являются конкретные нормы права, содержащие нормативные условия для принятия административно-процессуального решения. Следовательно, для административно-процессуального решения важны:

- а) правильная юридическая квалификация юридических фактов и правильный выбор, учет соответствующего нормативного правового акта, т.е. можно вести речь об обоснованности принятого административно-процессуального решения;
- б) установленный административно-процессуальный порядок принятия решения, особенности которого обусловлены конкретным видом административного производства.

В заключение следует отметить, что развитие теории административного процесса в основном ведется вокруг особенностей и видов административно-процессуальных правоотношений, видов административных производств, входящих в систему административного процесса. Однако, полагаем, исследования в административном процессе не должны ограничиваться только этим. Существует достаточно много институтов, которые требуют научной проработки и развития в рамках административного процесса. К таким институтам относятся: доказа-

³⁹ См.: Лупинская П. А. Указ. соч. С. 31.

⁴⁰ Спиридонов П. Е. Административно-процессуальная форма и стадии как элементы характеристики административного процесса // Сибирское юридическое обозрение. 2021. № 3. С. 307.

⁴¹ См.: приказ МВД России от 16.11.2020 № 773 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru. 31 декабря 2020 г.

⁴² См.: Булыгин Е. В. Избранные работы по теории и философии права. СПб. : Алеф-Пресс, 2016. С. 154.

тельства и доказывание, субъекты (участники) административного процесса, стадии и, конечно, административно-процессуальные решения. Исходя из особенностей проведенного исследования административно-процессуальных решений, можно сделать следующие выводы.

Во-первых, в административной науке выделяются несколько смежных категорий: управленческое решение, административное решение и административно-процессуальное решение.

Управленческое решение можно понимать как социальный акт, подготовленный на основе вариантного анализа и оценки, принятый в установленном порядке, имеющий директивное общеобязательное значение, содержащий постановку целей и обоснование средств их осуществления, организующий практическую деятельность субъектов и объектов управления⁴³. Административное решение, на наш взгляд, является видом управленческого решения, но облеченным в правовую форму. В свою очередь, административно-процессуальное решение есть разновидность административного решения, принимаемого в административно-процессуальном порядке по административному делу. Таким образом, данные категории связаны между собой как общее и частное.

Во-вторых, субъектами вынесения административно-процессуальных решений могут выступать не только должностные лица государственных органов (например, органов исполнительной и судебной власти, органов прокуратуры, Центрального банка России и т.п.), но

и государственных и негосударственных организаций (например, Государственная корпорация «Росатом» или саморегулируемая организация).

В-третьих, на степень определенности при вынесении решений в административном процессе оказывают влияние, с одной стороны, виды административных производств, а с другой — такое свойство доказательств по административному делу, как их достаточность. Правоприменительный же орган должен стремиться к снижению степени неопределенности в административном деле.

В-четвертых, в основе принятия административно-процессуального решения лежат такие факторы, как:

- представление соответствующего должностного лица об обстоятельствах административного дела;
- знание видов административно-процессуальных решений, установленных административно-процессуальными нормами, которые могут быть вынесены при производстве по административному делу;
- понимание возможных юридических последствий таких решений.

В-пятых, основными признаками административно-процессуальных решений будут: определенная форма и процессуальный порядок вынесения; вынесение уполномоченным органом (организацией) или их должностными лицами; официальный характер и наличие реквизитов документа; юридически властный характер; обязательность; стадийность; обоснованность.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Алексеев С. С. Общая теория права : учебник. — М. : Проспект, 2009. — 576 с.
2. Боруленков Ю. П. Юридическое познание (некоторые методологические, теоретические и праксеологические аспекты) : монография. — М. : Юрлитинформ, 2014. — 392 с.
3. Булыгин Е. В. Избранные работы по теории и философии права. — СПб. : Алеф-Пресс, 2016. — 476 с.
4. Кини Р. Теория принятия решений // Исследование операций : в 2 т. — М. : Мир, 1981. — Т. 1. — С. 481–512.
5. Лупинская П. А. Решения в уголовном судопроизводстве: теория, законодательство, практика : монография. — М. : Норма: Инфра-М, 2020. — 240 с.
6. Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права. — М. : Норма, 2003. — 240 с.
7. Михеева И. В. Административное усмотрение в ведомственном нормотворчестве России // Ежегодник публичного права — 2017 : Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. — М. : Инфотропик Медиа, 2017. — С. 234–246.
8. Морковник В. В., Богачёва Г. Ф., Луцкая Н. М. Большой универсальный словарь русского языка / Госин-т рус. яз. имени А. С. Пушкина. — М. : Словари XXI века ; АСТ-Пресс школа, 2016. — 1456 с.

⁴³ См.: Тихомиров Ю. А. Управленческое решение. С. 33.

9. Ноздрачев А. Ф. Административные акты: понятие, признаки, динамика // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта. — М. : Статут, 2011. — С. 134–164.
10. Соловей Ю. П. Дискреционный характер административного акта как обстоятельство, исключающее судебную проверку его законности // Право. Журнал Высшей школы экономики. — 2019. — № 4. — С. 72–99.
11. Соловей Ю. П. Некоторые вопросы судебного контроля за дискреционными административными актами в Российской Федерации // Ежегодник публичного права — 2017 : Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. — М. : Инфотропик Медиа, 2017. — С. 152–171.
12. Тихомиров Ю. А. Многоуровневое регулирование и качество административно-правовых решений. Риски // Модернизация административного законодательства (цели, задачи, принципы и актуальные направления) : монография. — М. : ИЗиСП при Правительстве России : Инфра-М, 2019. — С. 27–30.
13. Тихомиров Ю. А. Управленческое решение. — М., 1972. — 288 с.

Материал поступил в редакцию 10 ноября 2021 г.

REFERENCES

1. Alekseev SS. Obshchaya teoriya prava : uchebnik [General theory of law : textbook]. Moscow: Prospekt Publ.; 2009 (In Russ.).
2. Borulenkova YuP. Yuridicheskoe poznanie (nekotorye metodologicheskie, teoreticheskie i prakseologicheskie aspekty): monografiya [Legal cognition (some methodological, theoretical and praxeological aspects): monograph]. Moscow: YurLitinform Publ.; 2014 (In Russ.).
3. Bulygin EV. Izbrannyye raboty po teorii i filosofii prava [Selected works on the theory and philosophy of law]. St. Petersburg: Alef-Press; 2016 (In Russ.).
4. Kini R. Teoriya prinyatiya resheniy [Decision theory]. In: Operations research: in 2 vols. Vol. 1. Moscow: Mir Publ.; 1981 (In Russ.).
5. Lupinskaya PA. Resheniya v ugolovnom sudoproizvodstve: teoriya, zakonodatelstvo, praktika : monografiya [Decisions in criminal proceedings: theory, legislation, practice : monograph]. Moscow: Norm: Infra-M Publ.; 2020 (In Russ.).
6. Lukyanova EG. Teoriya protsessualnogo prava [Theory of procedural law]. Moscow: Norma Publ.; 2003 (In Russ.).
7. Mikheeva IV. Administrativnoye usmotreniye v vedomstvennom normotvorchestve Rossii [Administrative Discretion in Russia's Departmental Rulemaking]. Yearbook of Public Law – 2017: Discretion and evaluation concepts in administrative law. Moscow: Infotropik Media Publ.; 2017 (In Russ.).
8. Morkovnik VV, Bogacheva GF, Lutskeya NM. Bolshoy universalnyy slovar russkogo yazyka [The Great Universal Dictionary of the Russian Language]. State Institute of Russian Language named after A. S. Pushkin. Moscow: Dictionaries of the 21st century; AST-Press shkola Publ.; 2016 (In Russ.).
9. Nozdrachev AF. Administrativnye akty: ponyatie, priznaki, dinamika [Administrative acts: concept, signs, dynamics], In: Administrative Procedures and Control in the Light of the European Experience]. Moscow: Statute Publ.; 2011 (In Russ.).
10. Solovey YuP. Diskreitsionnyy kharakter administrativnogo akta kak obstoyatelstvo, isklyuchayushchee sudebnuyu proverku ego zakonnosti [Discretionary Nature of Administrative Act as a Circumstance Precluding Judicial Review of its Legality]. *Law. Journal of the Higher School of Economics*. 2019;4:72-99 (In Russ.).
11. Solovey YuP. Nekotorye voprosy sudebnogo kontrolya za diskreitsionnymi administrativnymi aktami v Rossiyskoy Federatsii [Some issues of judicial control over discretionary administrative acts in the Russian Federation]. Yearbook of Public Law. 2017 : Discretion and evaluation concepts in administrative law. Moscow: Infotropik Media Publ.; 2017 (In Russ.).
12. Tikhomirov YuA. Mnogourovnevoe regulirovaniye i kachestvo administrativno-pravovykh resheniy. Riski [Multilevel regulation and the quality of administrative and legal decisions. Risks]. Modernization of Administrative Legislation (Goals, Objectives, Principles and Current Directions): Monograph. Moscow: IZiSP Publ. Infra-M Publ.; 2019 (In Russ.).
13. Tikhomirov YuA. Upravlencheskoe resheniye [Administrative Decision]. Moscow; 1972 (In Russ.).