

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО:
АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

ADMINISTRATIVE LAW:
ADMINISTRATIVE PROCESS

Оригинальная статья / Original article
<https://doi.org/10.31429/20785836-14-1-86-92>



**ПРОБЛЕМЫ СОДЕРЖАТЕЛЬНОЙ ХАРАКТЕРИСТИКИ
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ:
ВОПРОСЫ ОБЩЕПРОЦЕССУАЛЬНОЙ И
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ТЕОРИИ**

Табельский С.В.

Прокуратура Краснодарского края
(Советская ул., д. 39, г. Краснодар, Россия, 350063)

Ссылка для цитирования: Табельский С.В. Проблемы содержательной характеристики административно-процессуальных правоотношений: вопросы общепроцессуальной и конституционно-правовой теории. *Юридический вестник Кубанского государственного университета*. 2022;14(1):86–92. <https://doi.org/10.31429/20785836-14-1-86-92>

КОНТАКТНАЯ ИНФОРМАЦИЯ:

Табельский Сергей Владимирович, прокурор Краснодарского края
Адрес: Советская ул., д. 39, г. Краснодар, Россия, 350063
Тел.: +7 (861) 214-38-58
E-mail: kafedrakiap.21@mail.ru

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Финансирование. Исследование не имело спонсорской поддержки (собственные ресурсы).

Статья поступила в редакцию: 06.12.2021

Статья принята к печати: 11.01.2022

Дата публикации: 02.02.2022

Аннотация: Целью работы выступает изучение явления, смысл которого определяет сущность административно-процессуальных правоотношений, а именно – содержания административно-процессуального правоотношения исходя из представлений общей теории права о содержании правоотношения с учетом особенностей отраслевой направленности норм административно-процессуального и материального административного права. Соответственно, *задачами* работы является: определение природы процессуального права и процессуальной обязанности в административном процессе, их видов и соотношения применительно к характеристике участников административного процесса.

Цели и задачи работы определили *методологию* исследования, в основу которой положены общеправовые эвристические методы, а также метод сравнительного анализа, системно-структурный метод.

Принципиальным *результатом* данной работы выступает мысль о том, что модель соотношения прав и обязанностей сторон в административно-процессуальном правоотношении может быть многовариантной. Не всегда процессуальному праву лица соответствует обязанность противостоящего ему в процессе субъекта. Кроме того, отсутствие процессуальной обязанности не лишает лица его процессуального права. Состав и соотношение конкретных процессуальных прав и обязанностей в административном процессе зависит от вида производства, характера участия в деле и характера самого права и обязанности. С учетом того, что судебный административный процесс строится по классической парадигме юрисдикционного производства, часть прав и обязанностей в процессе возникает перед судом, а не перед противостоящим процессуальным субъектом.

Ключевые слова: административный процесс, административно-процессуальное правоотношение, субъективное административно-процессуальное право, субъективная административно-процессуальная обязанность.

PROBLEMS OF THE SUBSTANTIVE CHARACTERISTICS OF ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LEGAL RELATIONS: ISSUES OF GENERAL PROCEDURAL AND CONSTITUTIONAL LEGAL THEORY

Sergey V. Tabelsky

Prosecutor's Office of the Krasnodar Territory
(Soviet str., 39, Krasnodar, Russia, 350063)

Link for citation: Tabelsky S.V. Problems of the substantive characteristics of administrative procedural legal relations: issues of general procedural and constitutional legal theory. *Legal Bulletin of the Kuban State University*. 2022;14(1):86–92. <https://doi.org/10.31429/20785836-14-1-86-92>

CONTACT INFORMATION:

Sergey V. Tabelsky, Prosecutor of the Krasnodar Territory

Address: Soviet str., 39, Krasnodar, Russia, 350063

Tel.: +7 (861) 214-38-58

E-mail: kafedrakiap.21@mail.ru

Conflict of interest. The author declares no conflicts of interest.

Financing. The study had no sponsorship (own resources).

The article was submitted to the editorial office: 06.12.2021

The article has been accepted for publication: 11.01.2022

Date of publication: 02.02.2022

Annotation: The aim of the work is to study the phenomenon, the meaning of which determines the essence of administrative procedural legal relations, namely, the content of administrative procedural legal relations based on the ideas of the general theory of law on the content of legal relations, taking into account the peculiarities of the sectoral orientation of the norms of administrative procedural and substantive administrative law. Accordingly, the tasks of the work are: determination of the nature of procedural law and procedural obligations in the administrative process, their types and relationships in relation to the characteristics of the participants in the administrative process.

The goals and objectives of the work determined the research methodology, which is based on general philosophical heuristic methods, as well as the method of comparative analysis, system-structural method.

The principal result of this work is the idea that the model of the relationship between the rights and obligations of the parties in the administrative procedural legal relationship can be multivariate. The duty of the subject opposing him in the process does not always correspond to the procedural law of a person. In addition, the absence of a procedural obligation does not deprive a person of his procedural right. The composition and balance of specific procedural rights and obligations in the administrative process depends on the type of proceedings, the nature of participation in the case and the nature of the right and obligation itself. Taking into account the fact that the judicial administrative process is built according to the classical paradigm of jurisdictional proceedings, part of the rights and obligations in the process arise before the court, and not before the opposing procedural subject.

Keywords: administrative process, administrative procedural legal relationship, subjective administrative procedural law, subjective administrative procedural obligation.

Введение

Содержание административно-процессуальных правоотношений является ключевым элементом, определяющим сущность правоотношения данного типа. От содержания правоотношения зависит характер возможностей сторон в административном процессе. Хотя в российской науке укоренилось понимание содержания правоотношения как «установленные законом взаимные

субъективные права и юридические обязанности субъектов, которые определяют поведение их в рамках складывающихся правоотношений» [5], мы в работе пытаемся доказать необходимость корректировки такого концептуального подхода.

Это обусловлено не только дифференциацией административно-процессуальных производств, но и учетом характера, набора прав и обязанностей сторон в административном процессе. Сами эти права и обязанности требуют своей теоретической дефиниции отличной от относящейся к материальным правам и обязанностям.

Проблема выделения и анализа субъективных процессуальных публичных прав лиц, как элемента административно-процессуальных правоотношений, обусловлена не конъюнктурой [1, с. 125], а стремлением к качественному переосмыслению соотношения субъективных процессуальных публичных прав и обязанностей в публичных правоотношениях вообще и в административно-процессуальных, в частности.

Методы исследования

Цели и задачи работы определили методологию исследования, в основу которой положены общеправовые эвристические методы, а также методы сравнительного анализа, системно-структурный метод, а также методы сравнительной компаративистики для учета достижений зарубежных юридических школ [19, с. 232–251].

Результаты исследования

Отсутствие в большинстве случаев диспозитивности у сторон административно-процессуальных правоотношений отнюдь не означает, что фактическая доминанта государственного органа во внесудебных производствах должна быть компенсирована некими приоритетами заявителей в административном процессе.

Не все субъективные публичные административно-процессуальные права имеют под собой материально-правовую основу. Во многом они являются автономными правами, то есть их использование без должных материально-правовых обоснований порой приводит к злоупотреблению процессуальным правом, например, правом на обращение в орган публичной власти.

Научная дискуссия

М.В. Горелов считает, что «содержание и форма процессуальных правоотношений при рассмотрении и разрешении административного дела в суде не совпадают с содержанием и формой тех процессуальных правоотношений, которые существуют во внесудебном административном процессе» [2, с. 22–24]. Кроме того, утверждается, что «определение формы и содержания судебного административного процесса неразрывно связано с определением содержания и формы административного процессуального правоотношения в судебном административном процессе» [3, с. 57]. Именно в силу такого рода обстоятельств важно дать понятие субъективного административного процессуального права и обязанности.

Американский юрист У. Хофельд выделяет четыре пары соотношения «прав-обязанностей»: право-обязанность, свобода-бесправие, власть-ответственность, иммунитет-ограничение [6, с. 360]. Если использовать данную конфигурацию соотношения прав и обязанностей, то применительно к административно-процессуальным правоотношениям, то можно по аналогии с мыслями У. Хофельда о том, что «внутренняя природа независимых первичных прав – будь они вещными или личными правами – не зависит от характера судебных процессов, которыми они могут быть защищены» [13, с. 141], сказать, что первичные материальные права и обязанности не всегда влияют на выбор характера процесса и, соответственно, процессуальных отношений.

Таким образом, можно сказать о том, что первичные материальные права и обязанности сторон правоотношения по-разному трансформируются в процессуальные права. Типичным примером в этом смысле выглядят, например, служебные споры, которые являясь по сути материальными административными, разрешаются в соответствии с известным Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 года № 36 (ред. от 17.12.2020 г.) «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»¹ в порядке гражданского искового судопроизводства. Вообще, вновь возникла идея процессуальной конвергенции, сторонники которой утверждают, что «анализ процессуальных норм и институтов, отнесенных законодателем к разным процессуальным отраслям, дает основания утверждать, что сходств между разными видами судебной деятельности значительно больше, чем принято считать, различия не всегда имеют объективные основания, а межотраслевая процессуальная конвергенция вновь актуализирует идею судебного права» [14, с. 115]. Однако,

¹ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 11; Российская газета. 2020. 30 декабря.

зарубежные доктрины (как, впрочем, и большинство отечественных) идут по пути дифференциации процессов, включая административный процесс [17, с. 109–131]. Нельзя сказать, что проблема соотношения гражданского и административного судебного процессов и соответствующих правоотношений характерна только для российской юридической науки. Подобные проблемы обсуждаются на концептуальном уровне, например, в Бразилии [16, с. 93–113], в Украине [20, с. 134–138], прибалтийских государствах.

Рассматривая отношения типа «суд-административный истец» М.Б. Зеленцов и О.А. Ястребов пишут о том, что «из содержания такого рода конкретных правоотношений, предусмотренных нормами процессуального права, складывается общее содержание единого административно-процессуального отношения, каковым в целом является судебный административный процесс по конкретному делу. В этом смысле судебный административный процесс представляет собой комплексное административно-процессуальное правоотношение, содержание которого включает определенную совокупность всех процессуальных действий суда и участников процесса в рамках производства по одному административному делу» [5, с. 264].

Склоняются к позиции сведения содержания административно-процессуальных правоотношений к спорным правоотношениям Л.Л. Попов и Ю.И. Мигачев, утверждая, что к числу административно-процедурных относятся «отношения административно-процессуального характера, в которых стороны занимают равноправное положение (например, в рамках производства по жалобам граждан, по делам об административных правонарушениях). Содержанием этих отношений является рассмотрение административно-правовых споров» [8].

Указание на данную дискуссию носит важный характер в связи с тем, что от того насколько широко будет определен объем предмета и объекта административно-процессуального правоотношения зависит и сущностная характеристика характера тех процессуальных прав и обязанностей, которые входят в содержание административно-процессуальных правоотношений.

Процессуальные права и обязанности как элементы содержания административно-процессуальных правоотношений являются разновидностью субъективных публичных прав физических лиц и организаций, наделенных процессуальной правосубъектностью. Проблема выделения и анализа субъективных публичных прав лиц, обусловлена не только охранительным и юрисдикционным характером административного процесса, но и дисбалансом равенства между сторонами административного процесса.

Субъективным требованиям публичной административной власти граждан или организация противопоставляют субъективное публичное административно-процессуальное право и наоборот. В связи с этим следует более глубоко коснуться самого понимания субъективных публичных прав и обязанностей граждан в сфере процессуальной деятельности. Проблема эта вытекает из общего вопроса о правах и свободах человека и гражданина. Современные теории прав и свобод человека, заложенные в науке конституционного права, вытекают, в основном, из идеи естественного права, которая исходит из того, что:

- во-первых, наряду с «писанным правом», состоящим из совокупности правовых норм, существует неписаное, моральное право, которое проистекает из самой сущности человека;
- во-вторых, естественное право не всегда соответствует законодательству;
- в-третьих, права человека составляют значительную часть естественного права [9].

Оставляя за юрисдикционным органом определённую долю прав, юридические доктрины Европы (в том числе и России) в форме субъективных публичных прав защищают частные интересы от возможно искажённого государственного вмешательства [18, с. 221–224]. Однако, такого рода соотношение не является абсолютным. Сами по себе публичные права – это мера возможного поведения управомоченного субъекта в сфере публичных отношений. В то же время В.Н. Дурденевский считал, что субъективное право – это «предоставленная субъективным правом порядком возможность действовать с целью осуществления тех или иных человеческих интересов» [4, с. 82]. С точки зрения рассмотрения вопроса о содержании административно-процессуального правоотношения очень важно иметь ввиду, что субъективное публичное право включает в себя не только возможность действовать самому носителю субъективного права, но и требовать от лиц, наделённых государственно-властными полномочиями, определённого поведения, если такое поведение обуславливает существование субъективного публичного права.

Например, прокурор, обнаружив нарушение субъективного публичного права лица может при наличии информации о нарушении прав и свобод, а также иных нарушений закона, обратиться в суд

или иной юрисдикционный орган для защиты нарушенного права в соответствии со статьями 21, 26, 27 Закона РФ «О прокуратуре Российской Федерации»¹.

Логично говорить, применительно к административно-процессуальному правоотношению не о субъективных публичных правах вообще, а о субъективных административно-процессуальных правах. Стоит обратить внимание на интересную позицию, высказанную в свое время Е.Б. Лупаревым, который, анализируя объект и предмет административно-правового спора предположил, что «*объектом спора выступают не сами субъективные публичные управленческие права, обязанности и законные интересы, а защита соответственно управленческих прав, законных интересов и порядка реализации публичных управленческих обязанностей*» [7; с. 76].

Прежде, чем решить вопрос о защите права, необходимо выяснить какие вообще публичные административно-процессуальные права предусмотрены действующим российским законодательством. Положения статьи 46 Конституции РФ о том, что каждый может обжаловать любые действия государственных и муниципальных органов и их должностных лиц создают общую процессуальную предпосылку системы субъективных административно-процессуальных прав.

Одними из важнейших в свете вопроса о содержании административно-процессуальных правоотношений являются так называемые процессуальные права: право жалобы, право на обращение в государственные и муниципальные органы (статья 33 Конституции РФ), право на защиту своих прав (статьи 45, 46 Конституции РФ). По мнению Ю.Н. Старилова сами юридические процедуры, предназначенные для реализации субъективных процессуальных прав индивида, выходят за рамки непосредственного содержания субъективных прав, являясь сутью способы обеспечения этих прав личности [12, с. 65]. В.А. Сивицкий считает, что нет оснований рассматривать обращение, например, в высшую судебную инстанцию как собственно оспаривание, не умаляя при этом значения пересмотра судебных решений [10, с. 6]. В свою очередь, В.Д. Сорокин писал, что «порядок реализации предписаний как определённого способа воздействия на поведение людей и как определённого типа правового регулирования есть административный процесс, представляющий собой определённый вид процессуальной деятельности. Процессуальные нормы регулируют не только сам процесс как порядок деятельности, но и все те отношения, которые возникают либо по поводу соответствующего процесса, либо в ходе его осуществления, либо, наконец, как его результат» [11, с. 47–48]. Думается, что указанные явления носят двойственный характер – с одной стороны они являются гарантиями реализации «первичных» процессуальных прав, а с другой – сами являются правами, хотя и реализуемыми в случае, когда лицо считает, что его как материальные, так и процессуальные права нарушены. Процедуры же реализации материальных прав и обязанностей лиц действительно выходят за рамки собственно субъективного права и являются способом его обеспечения. Достаточно сказать, что практически любая административная процедура предусматривает возможность обжалования решения по ней. Не является исключением и процессуальные процедуры связанные с наложением административных наказаний, налагаемых в судебном порядке, ибо как постановил Конституционный Суд РФ право на судебную защиту предполагает охрану прав и законных интересов гражданина не только от произвола законодательной и исполнительной власти, но и от ошибочных решений суда².

Таким образом, можно сделать вывод о том, что некоторые административные процедуры, предназначенные для реализации субъективных процессуальных прав индивида, всё же входят в непосредственное содержание субъективного права.

Список использованной литературы:

1. Бельский К.С. Феноменология административного права. Смоленск, 1995.
2. Горелов М.В. Административные процессуальные правоотношения в судебном административном процессе. *Администратор суда*. 2017;(3)22–24.
3. Горелов М.В. Административный процесс и судебный административный процесс. *Арбитражный*

References:

1. Bel'skii K.S. [Phenomenology of administrative law]. Smolensk, 1995. (In Russ.)]
2. Gorelov M.V. [Administrative procedural legal relations in judicial administrative proceedings]. *Administrator suda = Court Administrator*. 2017;(3)22–24. (In Russ.)]
3. Gorelov M.V. [Administrative process and judicial administrative process]. *Arbitrazhnyi i grazhdanskii*

¹ Российская газета. 1992. 18 февраля.

² По делу о проверке конституционности части второй статьи 226 и пункта 3 части первой статьи 267 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан Е.А. Арбузовой, О.Б. Колегова, А.Д. Кутырева, Р.Т. Насибулина и В.И. Ткачука: Постановление Конституционного Суда РФ от 28 мая 1999 года № 9-п // Собрание законодательства РФ. 1999. № 18. Ст. 2890.

и гражданский процесс. 2017;(6):55–59.

4. Дурденевский В.Н. Субъективное право и его основное разделение. *Правоведение.* 1994;(3):75–89.

5. Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Судебное административное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М.: Статут; 2017.

6. Ллойд Д. Идея права / Перевод с англ. М.А. Юмашева; науч. ред. Ю.М. Юмашев М.: Книгодел; 2004.

7. Лупарев Е.Б. Общая теория административно-правового спора: монография. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та; 2003.

8. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И. Административное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. Л.Л. Попов. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: РГ-Пресс; 2019.

9. Саидов А.Х. Общеизвестные права человека. М.: МЗ-Пресс; 2002.

10. Сивицкий В.А. Оспаривание нормативных и ненормативных актов. *Юридический мир.* 1999;(1-2):6–19.

11. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. Л., 1968.

12. Старилов Ю.Н. Административная юстиция: проблемы теории. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та; 1998.

13. Хофельд У.Н. Основные юридические понятия в приложении к судебной аргументации. *Известия высших учебных заведений. Правоведение.* 2015;3(320):139–148.

14. Шарипова А.Р. Конвергенция в процессуальных отраслях права: перспективы судебного права и уголовного процесса. *Государство и право.* 2021;(7):115–124. DOI: 10.31857/S102694520009986-5.

15. Эбзеев Б.С. Конституция. Демократия. Права человека. Москва – Черкасск: Пул.; 1992.

16. Dezan S.L. and Carmona PAC The processuality broad and disciplinary process, the light of new Civil Procedure Code. A contribution to the administrative procedural theory. *A&c-revista de direito administrativo & constitucional.* 2017;17(68):93–113.

17. Golob I. The Service of Documents in Administrative Procedural Law – A Comparative Analysis. *Central European public administration review.* 2018;16(2):109–131. DOI: 10.17573/cepar.2018.2.06.

18. Makogon B.V., Nikulin M.I., Samsonov V.N., Sorokoletova M.A., Tovstukha O.O. Objectives and Principles of Administrative Proceedings: Doctrinal Ideas and Legislative Wordings of the Eastern European Countries. *Journal of politics and law.* 2017;10(4):221–224. DOI: <https://doi.org/10.5539/jpl.v10n4p221>.

19. Rundle K. Administrative discretion and governing relationships: Situating procedural fairness. *Procedural Justice and Relational Theory: Empirical, Philosophical, and Legal Perspectives.* 2020. Pp. 232–251. DOI: 10.4324/9780429317248-16.

20. Tylchik V., Tylchik O. Guarantees of legality of

protsess = Arbitration and civil proceedings. 2017;(6):55–59. (In Russ.)]

4. Durdenevskii V.N. [Subjective law and its main division]. *Pravovedenie = Jurisprudence.* 1994;(3):75–89. (In Russ.)]

5. Zelentsov A.B., Yastrebov O.A. [Judicial administrative law: textbook for university students studying in the specialty "Jurisprudence"]. Moscow: Statute; 2017. (In Russ.)]

6. Lloid D. [The Idea of Law] / Translated from the English by M.A. Yumashev; scientific ed. by Yu.M. Yumashev M.: Knigodel; 2004. (In Russ.)]

7. Luparev E.B. [General theory of administrative and legal dispute]. Voronezh: Publishing House Voronezh. State University; 2003. (In Russ.)]

8. Popov L.L., Migachev YU.I. [Administrative Law of the Russian Federation: textbook] / ed. by L.L. Popov. 2nd ed., reprint. and add. Moscow: RG-Press; 2019. (In Russ.)]

9. Saidov A.KH. [Universally recognized human rights]. Moscow: MZ-Press; 2002. (In Russ.)]

10. Sivitskii V.A. [Challenging normative and non-normative acts]. *Yuridicheskii mir = The legal world.* 1999;(1-2):6–19. (In Russ.)]

11. Sorokin V.D. [Administrative procedural law]. L., 1968. (In Russ.)]

12. Starilov Yu.N. [Administrative justice: problems of theory]. Voronezh: Publishing House of Voronezh State University; 1998. (In Russ.)]

13. Khofel'd U.N. [Basic legal concepts in the appendix to judicial argumentation]. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedenii. Pravovedenie = News of higher educational institutions. Jurisprudence.* 2015;3(320):139–148. (In Russ.)]

14. Sharipova A.R. [Convergence in procedural branches of law: perspectives of judicial law and criminal procedure]. *Gosudarstvo i pravo = State and law.* 2021;(7):115–124. DOI: 10.31857/S102694520009986-5 (In Russ.)]

15. Ehbzeev B.S. [The Constitution. Democracy. Human rights]. Moscow – Cherkassk: Pool.; 1992. (In Russ.)]

16. Dezan S.L. and Carmona PAC The processuality broad and disciplinary process, the light of new Civil Procedure Code. A contribution to the administrative procedural theory. *A&c-revista de direito administrativo & constitucional.* 2017;17(68):93–113.

17. Golob I. The Service of Documents in Administrative Procedural Law – A Comparative Analysis. *Central European public administration review.* 2018;16(2):109–131. DOI: 10.17573/cepar.2018.2.06.

18. Makogon B.V., Nikulin M.I., Samsonov V.N., Sorokoletova M.A., Tovstukha O.O. Objectives and Principles of Administrative Proceedings: Doctrinal Ideas and Legislative Wordings of the Eastern European Countries. *Journal of politics and law.* 2017;10(4):221–224. DOI: <https://doi.org/10.5539/jpl.v10n4p221>.

19. Rundle K. Administrative discretion and governing relationships: Situating procedural fairness. *Procedural Justice and Relational Theory: Empirical, Philosophical, and Legal Perspectives.* 2020. Pp. 232–251. DOI: 10.4324/9780429317248-16.

20. Tylchik V., Tylchik O. Guarantees of legality of

public administration activity: from concept to practical implementation. *Baltic journal of economic studies*. 2021;7(1):134–138.
DOI: 10.30525/2256-0742/2021-7-1-134-138.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Табельский Сергей Владимирович
прокурор Краснодарского края

public administration activity: from concept to practical implementation. *Baltic journal of economic studies*. 2021;7(1):134–138.
DOI: 10.30525/2256-0742/2021-7-1-134-138.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Sergey V. Tabelsky
Prosecutor of the Krasnodar Territory