Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
**РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ ПРАВОСУДИЯ**

Порываев С. А.

ВНЕСУДЕБНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ СПОРЫ

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

[МАГИСТРАТУРА]

**Москва
2023**

УДК 342.9
ББК 67.401
П 60

Автор

Порываев С. А., доцент кафедры административного права и процесса им. Н. Г. Салищевой РГУП, канд. юрид. наук, доцент

Рецензенты:

Д. М. Мустафина-Бредихина, ст. преподаватель кафедры административного и финансового права РУДН, канд. юрид. наук;

В. А. Кондратьев, доцент кафедры предпринимательского и корпоративного права РГУП, канд. юрид. наук

Порываев С. А.

П Внесудебные административные споры: учебное пособие. — М.: РГУП, 2023. — 92 с.

ISBN 978-5-00209-054-9

В Пособии раскрываются понятие, характерные черты и виды внесудебных административных споров. Рассматривается специфика правового регулирования и субъектного состава внесудебного административно-спорного (административно-защитного) производства.

Предназначено обучающимся по магистерской программе «Административные производства и судебный административный процесс», может быть полезным для судей, а также специалистов органов исполнительной власти.

Информационная поддержка СПС «КонсультантПлюс».

ISBN 978-5-00209-054-9

© Порываев С. А., 2023
© Российский государственный университет правосудия, 2023

СОДЕРЖАНИЕ

Введение 4

Глава 1. Внесудебные административные споры в рамках интегративной теории административного процесса

1.1. Понятие интегративной теории административного процесса 5
1.2. Автономизация производства по делам о разрешении внесудебных административных споров в рамках административного процесса 11

Глава 2. Понятие и виды внесудебных административных споров

2.1. Понятие внесудебного административного спора 20
2.2. Виды внесудебных административных споров 33
2.3. Правовое регулирование разрешения внесудебных административных споров 37

Глава 3. Производства по разрешению дел о внесудебных административных спорах

3.1. Понятие и характеристики производства по разрешению дел о внесудебных административных спорах (административно-защитного производства) 42
3.2. Производство по разрешению дел о внесудебных административно-правовосстановительных спорах 45
3.3. Производство по разрешению дел о внесудебных административно-реабилитационных спорах. 59
3.3.1. Производство по делам о внесудебных административно-восстановительных спорах 60
3.3.2. Производство по делам о внесудебных административно-наказательных спорах 72

Заключение. 83

Литература 84

Вопросы и задачи для самопроверки 86

Словарь основных терминов. 88

Ответы к задачам. 91

ГЛАВА 1. Внесудебные административные споры в рамках интегративной теории административного процесса

1.1. Понятие интегративной теории административного процесса

Обоснованное понимание производства по разрешению внесудебных административных споров требует предварительного анализа общей теории административного процесса, которое будет осуществлено с позиций интегративной теории административного процесса, являющейся теоретической основой данного учебного пособия. Интегративная теория административного процесса исходит из того, что понятием «административный процесс» охватывается как деятельность публичной администрации по разрешению подведомственных им административных дел (внесудебные административные дела) посредством системы административных производств, так и деятельность судов по разрешению подсудных им административных дел (судебные административные дела) посредством системы административных судопроизводств[1].

Комплексный анализ отечественного административного и административно-процессуального законодательства, регулирующего деятельность органов исполнительной власти и местного самоуправления, а также иных административно-публичных органов, позволяет составить определённый перечень научно-типизированных административно-публичных функций, реализуемых в процессуальном порядке и представленных в специальной литературе: административное правопредоставление, административное обязывание, административное стимулирование, административное санкционирование, противодействие административным деликтам, противодействие административным казусам, разрешение внесудебных споров, имеющих административно-публичное значение[2].

---

[1] См.: *Зеленцов А. Б., Кононов П. И., Стахов А. И.* Административно-процессуальное право России: Учебник. В 2-х ч. М., 2023. Ч. 1. С. 14.

[2] См.: Административное право России: Учебник и практикум / Под ред. А. И. Стахова, П. И. Кононова. М., 2023; *Стахов А. И., Кононов П. И.* Административное право

В зависимости от способа достижения баланса частных и публичных прав, законных интересов, применяемых компетентными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, иными административно-публичными органами, возможно систематизировать выполняемые ими административно-публичные функции, выделив два консолидированных вида:

административно-распорядительные функции	**административно-охранительные функции**
→ обеспечивающие взаимосвязь, согласованность частных и публичных прав, законных интересов (в том числе: административное правопредоставление, административное обязывание, административное стимулирование)	→ обеспечивающие охрану и защиту частных и публичных прав, законных интересов (в том числе: административное санкционирование, противодействие административным деликтам, противодействие административным казусам, разрешение внесудебных споров, имеющих административно-публичное значение)

Из этого следует, что разрешение внесудебных административных споров относится к административно-охранительным функциям публичной администрации.

Кроме того, анализ норм, закрепленных в КАС РФ, АПК РФ, КоАП РФ, указывает на то, что ***административный процесс, осуществляемый судами***, — самостоятельная форма правосудия по административным делам, который урегулирован специальным массивом федерального административно-процессуального законодательства и нацелен на обеспечение баланса наиболее значимых частных и публичных прав, законных интересов, возникающих в сфере административных и иных публичных правоотношений, а именно прав, свобод и законных интересов частных лиц, участвующих в административных и иных публичных правоотношениях (по общему правилу — физические лица и организации) с правами и законными интересами публичных образований (в том числе: Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований), носителями которых выступают органы публичной власти, а также организации, наделенные отдельными государственными и иными публичными полномочиями, представители данных органов и организаций.

России: Учебник. М., 2023; *Стахов А. И., Кононов П. И.* Исполнительное административно-процессуальное право: Учебник. М., 2023.

Можно сделать вывод о том, что административно-процессуальное законодательство Российской Федерации в силу п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ служит единой правовой основой, как для административного процесса, осуществляемого судами (в том числе Верховным Судом РФ, судами общей юрисдикции, арбитражными судами), так и административного процесса, осуществляемого публичной администрацией (федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, выполняющими административно-публичные функции, а также иными административно-публичными органами — организациями, имеющими в соответствии с федеральным законом статус государственного или иного органа в целях выполнения отдельных административно-публичных функций).

При этом ***разрешение административных споров возможно как в судебном, так и во внесудебном порядке, что позволяет говорить о существовании взаимосвязанной, но одновременно и дифференцированной системе судебных и внесудебных административных споров.***

Представляется обоснованным выделить две составные части административно-процессуального законодательства Российской Федерации, которые Российская Федерация и субъекты Российской Федерации уполномочены формировать и развивать совместно:

судебное административно-процессуальное законодательство	**исполнительное (внесудебное) административно-процессуальное законодательство**
→ массив федерального административно-процессуального законодательства, регулирующий административный процесс, который осуществляется судами (в том числе федеральные законы, регулирующие административный процесс, осуществляемый Верховным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции, арбитражными судами)	→ федеральное и региональное административно-процессуальное законодательство, регулирующее административный процесс, который осуществляют федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, выполняющие административно-публичные функции, а также организации, имеющие статус государственного или иного органа в целях выполнения отдельных административно-публичных функций (в том числе федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ).

Важно также подчеркнуть, что обоснованная структура административно-процессуального ***законодательства РФ всесторонне раскрывает***

правовую основу двух составных частей административного процесса — судебного административного процесса и исполнительного (внесудебного) административного процесса, осуществляемых в России, однако не позволяет установить характер взаимосвязи между ними. Понимание такой объективной структуры административно-процессуального законодательства РФ позволяет верно оценить роль и значение производства по разрешению внесудебных административных споров.

Как отмечает ведущий разработчик интегративной теории административного процесса А. И. Стахов[1], взаимосвязь судебного административного процесса и исполнительного (внесудебного) административного процесса можно установить, используя такие специальные категории, как «административное дело», «судебное административное дело», «внесудебное административное дело». Термин «дело» и его производные вариации (уголовное дело, гражданское дело, административное дело и др.) традиционно используются в российской правовой системе для того, чтобы разграничить между собой самостоятельные виды правоприменительного процесса, а также отделить их от иных правовых явлений. В рамках интегративной теории административного процесса предлагается различать правовые нормы, устанавливающие дескриптивную (описательную) информацию об административных правоприменительных делах. В этой связи правовые нормы такого рода предлагается в обобщенном виде называть *индицирующими нормами*. Соответственно, правовые нормы, которые устанавливают дескриптивную (описательную) информацию об административных делах, предопределяющую содержание, форму и структуру судебного административного процесса, а также исполнительного (внесудебного) административного процесса, называются ***административно-индицирующими нормами.***

Важно отметить, что административно-индицирующие нормы закрепляются в Конституции РФ и административно-процессуальном законодательстве Российской Федерации.

Отражая структуру административно-процессуального законодательства, административно-индицирующие нормы оказывают специфическое дифференцируемое регулирующее воздействие

[1] См., например: *Стахов А. И.* Судебная защита частных лиц в административном процессе посредством административного судопроизводства // Административное право и процесс. 2021. № 6. С. 34–41; *Он же.* О необходимости разработки теории судебной защиты физических лиц и организаций в административном процессе // Российский юридический журнал. 2020. № 3. С. 114–118; *Он же.* О необходимости приведения в соответствие с Конституцией Российской Федерации внесудебного и судебного порядков разрешения дел об административных правонарушениях // Сибирское юридическое обозрение. 2019. № 4. С. 493–497.

на административно-процессуальные отношения, а именно устанавливают: 1) административные дела, отнесенные к компетенции судов и публичной администрации; 2) основания и предмет административных дел, отнесенных к компетенции судов и публичной администрации; 3) категорию административных дел, отнесенных к компетенции судов и публичной администрации; 4) форму разрешения административных дел, отнесенных к компетенции судов и публичной администрации; 5) субъектов, обеспечивающих поэтапное движение административных дел, отнесенных к компетенции судов и публичной администрации; 6) субъектный состав административных дел, отнесенных к компетенции судов и публичной администрации; 7) систему доказательств по административным делам, отнесенным к компетенции судов и публичной администрации; 8) решения, принимаемые по административным делам, отнесенным к компетенции судов и публичной администрации; 9) систему мер, применяемых по административным делам, отнесенным к компетенции судов и публичной администрации.

Все это в полной мере касается и дел о разрешении внесудебных административных споров.

Учитывая характер регулирующего воздействия административно-индицирующих норм, можно сделать вывод о том, что данные правовые нормы, с одной стороны, устанавливают дескриптивную (описательную) информацию об административных делах, отнесенных к компетенции судов, и поэтому предопределяют содержание, форму и структуру судебного административного процесса. С другой стороны, административно-индицирующие нормы устанавливают дескриптивную информацию об административных делах, отнесенных к компетенции публичной администрации, и потому предопределяют содержание, форму и структуру исполнительного (внесудебного) административного процесса.

В этой связи в теории и практике административного процесса различаются административные дела, отнесенные к компетенции судов (далее — судебные административные дела), и административные дела, отнесенные к компетенции публичной администрации (далее — внесудебные административные дела),

Судебное административное дело (административное дело, разрешаемое судом) — документально оформляемый индивидуальный юридико-фактический вопрос, возникший из административных и административно-процессуальных правоотношений и разрешаемый судом в ходе осуществления правосудия посредством административного судопроизводства.

Основание судебного административного дела — юридико-фактическая ситуация (совокупность фактических условий и обстоятельств, имеющих юридическое значение), которая возникла из административных и иных публичных правоотношений и служит поводом к возбуждению данного дела.

Предмет судебного административного дела — индивидуальный юридико-фактический вопрос (обращение для получения юридически значимого ответа), который возник из административных и иных публичных правоотношений и подлежит разрешению судом посредством административного судопроизводства.

Внесудебное административное дело (административное дело, разрешаемое публичной администрацией) — документально оформляемый индивидуальный юридико-фактический вопрос, возникший из административных и административно-процессуальных правоотношений и разрешаемый органами и должностными лицами публичной администрации посредством внесудебного административного производства.

Основание внесудебного административного дела — юридико-фактическая ситуация, которая возникла в ходе осуществления административно-публичных функций органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, иными административно-публичными органами и служит поводом к возбуждению данного дела.

Предмет внесудебного административного дела — индивидуальный юридико-фактический вопрос, который возник в ходе осуществления административно-публичных функций органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, иными административно-публичными органами и подлежит разрешению данными органами посредством административного производства.

В данном учебном пособии рассматривается одна из категорий внесудебных административных дел, а именно дела о разрешении внесудебных административных споров. При этом необходимо учитывать взаимосвязь внесудебных споров с судебными, так как административный спор по общему правилу может быть заявлен для разрешения как в орган публичной администрации, так и в суд.

Важно заметить, что внесудебные и судебные административные дела при наличии процессуальной самостоятельности интегрированы между собой. Это значит, что данные дела взаимодействуют с помощью общих для них процессуальных форматов, которые вместе