ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
**РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ ПРАВОСУДИЯ**

НОВЫЕ ПОДХОДЫ СОВРЕМЕННОЙ ТЕОРИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА В РОССИИ

Монография

Москва
2023

УДК 342.9
ББК 67.401
Н 76

Авторы:
А.И. Стахов, зав. кафедрой административного права и процесса им. Н.Г. Салищевой РГУП, д-р юрид. наук, профессор (Введение, Заключение, гл. 1; 3.1 в соавт. с С.А. Порываевым; 4.1 в соавт. с Н.В. Ландерсон);
В.А. Зюзин, доцент кафедры административного права и процесса им. Н.Г. Салищевой РГУП, канд. юрид. наук, доцент (гл. 2);
Н.В. Ландерсон, зам. зав. кафедрой административного права и процесса им. Н.Г. Салищевой РГУП, канд. юрид. наук, доцент (4.1 в соавт. с А.И. Стаховым; 4.2, 4.3, 4.4);
С.А. Порываев, доцент кафедры административного права и процесса им. Н.Г. Салищевой РГУП, канд. юрид. наук (3.1. гл. 3 в соавт. с А.И. Стаховым; 3.2, 3.3, 3.4);
Т.В. Федорова, доцент кафедры административного права и процесса им. Н.Г. Салищевой РГУП, канд. юрид. наук, доцент (гл. 5).

Рецензенты:
П.И. Кононов, судья Второго апелляционного суда, д-р юрид. наук, профессор, академик Евразийской академии административных наук;
К.А. Писенко, главный научный сотрудник Центра исследования проблем правосудия РГУП, д-р юрид. наук, доцент.

Н 76 Новые подходы современной теории административного процесса в России: монография / Под ред. А.И. Стахова. — М.: РГУП, 2023. — 448 с.

ISBN 978-5-00209-050-1

В монографии на основе системного анализа Конституции РФ, действующего административного законодательства РФ, а также специальной юридической литературы исследуется теория интегративного понимания административного процесса, осуществляемого в Российской Федерации, выдвигаются новые научные подходы к пониманию административного законодательства Российской Федерации, системы и структуры административного процесса, осуществляемого в России компетентными органами публичной администрации и судами. Обосновывается комплексное понимание административных споров и административных деликтов, а также принципов административного процесса, доказательств и доказывания во внесудебном и судебном административном процессе.

Предназначена для научных работников, преподавателей юридических вузов, аспирантов и докторантов, может быть рекомендована обучающимся по магистерским образовательным программам. В том числе по программе «Административные производства и судебный административный процесс».

Информационная поддержка СПС «КонсультантПлюс».

ISBN 978-5-00209-050-1

© Стахов А.И., 2022
© Российский государственный университет правосудия, 2023

СОДЕРЖАНИЕ

Введение 5
Глава 1. Современная теория административного процесса в России
1.1. Интегративная теория административного процесса — единственно верная основа построения модели современного административного процесса в России 13
1.2. Теория автономизации административного процесса 32
1.3. Система судебного административного процесса 47
1.4. Структура судебного административного процесса 64
Глава 2. Новые подходы к пониманию принципов административного процесса
2.1. Развитие теории принципов административного процесса в зарубежных странах 81
2.2. Автономизация принципов административного процесса 103
2.3. Актуальные вопросы выработки судами принципов административного процесса 132
Глава 3. Новые подходы к пониманию административного спора как объекта административного процесса
3.1. Понятие и классификация административных споров 148
3.2. Юридические дела о внесудебных административных спорах 168
3.3. Исполнительный (внесудебный) административный процесс по делам об административных спорах 179
3.4. Судебный административный процесс по делам об административных спорах 193
Глава 4. Новые подходы к пониманию административных деликтов, выявляемых в ходе административного процесса
4.1. Административно-устранимые и административно-наказуемые деликты, выявляемые в ходе административного процесса 204
4.2. Административно-понуждаемые деликты, выявляемые в ходе административного процесса 217
4.3. Административно-понудительные меры в системе мер административного принуждения, применяемых органами публичной администрации и судами 244

4.4. Дела об административно-понуждаемых деликтах, разрешаемые в ходе административного процесса 307
Глава 5. Новые подходы к пониманию доказательств и доказывания в административном процессе
5.1. Комплексное понятие, материальный и процессуальный аспект доказывания в административном процессе 364
5.2. Содержание и свойства доказательств в административно-процессуальной деятельности 384
5.3. Специфика источников доказательств в административно-процессуальном доказывании 396
Заключение 421
Литература 437

ГЛАВА 1

Современная теория административного процесса в России

1.1. Интегративная теория административного процесса — единственно верная основа построения модели современного административного процесса в России

В соответствии с п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ административно-процессуальное законодательство относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ наряду с административным законодательством. Соответственно, субъектам РФ предоставляется конституционная возможность создавать и развивать массив административно-процессуального законодательства субъектов РФ, принимая собственные законы и иные нормативные правовые акты, необходимые для регулирования административного процесса, осуществляемого несудебными правоприменительными органами, которые создаются на территории субъекта РФ и выполняют правоприменительные функции, урегулированные административным законодательством в пределах предметов ведения субъекта РФ и муниципальных образований, установленных ФЗ от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. 21.12.2021, с изм. 14.07.2022) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. 14.07.2022) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Исходя из анализа указанных федеральных законов в комплексе с отдельными административно-процессуальными законами (например, КоАП РФ, ФЗ от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроля (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее — ФЗ № 248-ФЗ)), в качестве несудебных

органов, уполномоченных осуществлять административный процесс, следует рассматривать органы исполнительной власти субъекта РФ и органы местного самоуправления, выполняющие правоприменительные функции, урегулированные административным законодательством.

Важно подчеркнуть, что в соответствии со ст. 10 и 18 Конституции РФ правоприменительные функции органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, урегулированные административным законодательством, имеют единую целенаправленность, а именно: обеспечение исполнения норм федерального законодательства и законодательства субъектов РФ физическими лицами, организациями, иными органами в целях достижения баланса прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в Конституции РФ и конкретизированных в текущем законодательстве (далее — частные права, законные интересы), с правами и законными интересами публичных образований — Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований (далее — публичные права, законные интересы). При таком подходе правоприменительные функции органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, урегулированные административным законодательством, в дальнейшем предлагается называть ***административно-публичными функциями***.

Необходимо также отметить, что в соответствии с ч. 3 ст. 17 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» органы исполнительной власти субъектов РФ образуют совместно с федеральными органами исполнительной власти ***единую систему исполнительной власти в Российской Федерации***. В этой связи будет логичным утверждать, что органы исполнительной власти субъектов РФ осуществляют административный процесс во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти, наделенными необходимыми полномочиями. В соответствии со ст. 2 ФКЗ от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», а также положений Указа Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 20.11.2020) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» можно сделать *вывод*, что в целях правового регулирования

административного процесса, осуществляемого федеральными органами исполнительной власти, возможно издание федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, содержащих административно-процессуальные принципы и нормы (в том числе нормативные правовые акты Президента РФ, Правительства РФ и иных федеральных органов исполнительной власти), которые образуют соответствующий массив федеральных законов и иных нормативных правовых актов федерального административно-процессуального законодательства[1].

Из анализа целого ряда федеральных законов, которые регулируют административно-публичные функции федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, а также органов местного самоуправления, стоит отметить, что часть таких функций осуществляют организации, которые в силу соответствующего федерального закона наделяются статусом государственного или иного органа (например, административно-публичные функции выполняют следующие организации: Счетная палата РФ[2], Центральный Банк РФ[3], административная комиссия[4], комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав[5], государственные корпорации и иные организации, имеющие статус контрольного (надзорного) органа[6] и др.).

---

[1] См., напр.: КоАП РФ; ФЗ от 02.10.2007 № 229-ФЗ (ред. 14.07.2022) «Об исполнительном производстве»; ФЗ от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. 27.12.2018) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»; ФЗ от 04.05.2011 № 99-ФЗ (ред. 14.07.2022) «О лицензировании отдельных видов деятельности»; ФЗ от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 05.12.2022) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»; Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 (ред. от 03.11.2018) «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг»; административные регламенты федеральных органов исполнительной власти и др.

[2] См.: ст. 2 ФЗ от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 30.04.2021) «О Счетной палате Российской Федерации».

[3] См.: ч. 1 ст. 74 ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»; ст. 22.1, 23, 74. КоАП РФ.

[4] См.: ст. 22.1 КоАП РФ.

[5] См.: ст. 22.1, 23.2 КоАП РФ

[6] См.: ст. 7 ФЗ от 01.12.2007 № 317-ФЗ (в ред. от 28.06.2022) «О Государственной корпорации по атомной энергии „Росатом“».

Посредством описанного приема правового регулирования расширяется воздействие административно-процессуального законодательства РФ. Под регулирующее воздействие данного законодательства попадают не только органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, выполняющие административно-публичные функции, но также организации, имеющие в соответствии с федеральным законом статус государственного или иного органа в целях выполнения отдельных административно-публичных функций. В связи с этим, конкретизируя ч. 3 ст. 132 Конституции РФ, предлагается рассматривать в качестве единой подсистемы публичной власти органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, выполняющие административно-публичные функции, а также организации, имеющие статус государственного или иного органа в целях осуществления данных функций. Выделенную подсистему публичной власти логично называть ***публичной администрацией*** по аналогии с зарубежными странами, в которых публичная администрация выделяется в специальных законах[1] и доктринальных источниках.

Учитывая особенности отечественного административно-правового регулирования, целесообразно выделить в структуре публичной администрации Российской Федерации:

- ***органы публичной власти, выполняющие административно-публичные функции*** (в том числе органы исполнительной власти, органы местного самоуправления),
- а также ***иные административно-публичные органы*** — организации, имеющие в силу закона статус государственного или иного органа в целях выполнения отдельных административно-публичных функций.

Соответственно, органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, выполняющие административно-публичные функции, а также иные административно-публичные органы в обобщенном виде логично называть ***органами***

[1] См., напр.: Испанский Закон о юридическом режиме публичного сектора 2015 г. (Spanish Law on the Legal Regime of the Public Sector 2015); Органический закон Мексики о публичной администрации 1976 г. (в ред. 2018 г.) (Mexico's Organic Public Administration Act 1976).

публичной администрации или административно-публичными органами.

Комплексный анализ отечественного административного законодательства, регулирующего деятельность органов публичной администрации (в том числе органов исполнительной власти и местного самоуправления, а также иных административно-публичных органов), позволяет составить следующий *перечень научно-типизированных административно-публичных функций, осуществляемых данными органами* и представленных в специальной литературе: административное правопредоставление, административное обязывание, административное стимулирование, административное санкционирование, противодействие административным деликтам, противодействие административным казусам, разрешение внесудебных административных споров[1].

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

1) *административно-распорядительные функции*, обеспечивающие взаимосвязь, согласованность частных и публичных прав, законных интересов (в том числе административное правопредоставление, административное обязывание, административное стимулирование);

2) *административно-охранительные функции*, обеспечивающие охрану и защиту частных и публичных прав, законных интересов (в том числе административное санкционирование, противодействие административным деликтам, административно-принудительное исполнение судебных и административных актов, противодействие административным казусам, разрешение внесудебных споров, имеющих административно-публичное значение).

Обосновывая возможность формирования федерального и регионального административно-процессуального законодательств нет оснований отрицать возможность формирования

[1] *Стахов А.И., Кононов П.И.* Административное право России: Учебник. М., 2021. С. 196–199.

в России федерального административно-процессуального законодательства в целях регулирования административного процесса, осуществляемого судами на основании ст. 18, 72, 118, 126 Конституции РФ, конкретизированных КАС РФ, АПК РФ и КоАП РФ.

Системный анализ указанных конституционных норм, а также норм, закрепленных в КАС РФ, АПК РФ, КоАП РФ, указывает на то, что административный процесс, осуществляемый судами, является самостоятельной формой 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.

Важно подчеркнуть, что в зависимости от способа обеспечения судом баланса частных и публичных прав, законных интересов, возникающих в сфере административных и иных публичных правоотношений, предлагается различать две основные функции правосудия по административным делам, осуществляемые Верховным Судом РФ, судами общей юрисдикции и арбитражными судами на основании и в соответствии с административно-процессуальным законодательством:

1) *судебно-административная защита наиболее важных частных и публичных прав, законных интересов, возникающих в сфере административных и иных публичных правоотношений.*

Например, суд осуществляет функцию судебно-административной защиты по делам об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности,

предопределенных ч. 3. ст. 30. 1. КоАП и ст. 207 АПК РФ; по делам о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, предусмотренных ч. 2 ст. 1 КАС РФ;

2) *судебно-административная охрана наиболее значимых частных и публичных прав, законных интересов, возникающих из административных и иных публичных правоотношений.*

Функция судебно-административной охраны осуществляется по делам о привлечении к административной ответственности, предопределенных ст. 23.1 КоАП РФ и ст. 202 АПК РФ; делам, связанным с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям, предусмотренных ч. 3 ст. 1 КАС РФ (в том числе дела о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, о прекращении деятельности средств массовой информации, об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, о недобровольной госпитализации и др.).

Обобщая изложенное, можно сделать вывод: административно-процессуальное законодательство РФ 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).

Соответственно, считаем обоснованным выделить *две составные части административно-процессуального законодательства РФ*, которые Российская Федерация и субъекты РФ 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 РФ, 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 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.

Следует подчеркнуть, что взаимосвязь судебного административного процесса и исполнительного (внесудебного) административного процесса можно установить, если определить их содержание, форму и структуру. Поставленную задачу можно решить, 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 действительности. В этой связи в ст. 126 Конституции РФ, а также в отраслевых видах процессуального законодательства РФ (а именно: уголовно-процессуальном законодательстве (выделяется в гл. 1 УПК РФ), законодательстве о гражданском судопроизводстве (выделяется в ст. 1 ГПК РФ), административно-процессуальном законодательстве, предусмотренном ст. 72 Конституции РФ) закрепляются специальные правовые нормы, посредством которых с достаточной определенностью устанавливается система типизированных правоприменительных дел (а именно: уголовные дела, гражданские дела, административные дела).

Устанавливая типизированные правоприменительные дела, отечественный законодатель традиционно связывает их с такими специальными категориями, как «досудебное производство по делу», «производство», «судебное производство», «судопроизводство», тем самым предопределяется форма правоприменительного процесса.

Например, таким способом в п. 56 ст. 5 УПК РФ уголовный процесс связывается с досудебным производством по уголовному делу и судебным производством по уголовному делу. В ст. 1 ГПК РФ гражданский процесс отождествляется с гражданским судопроизводством (судебным производством по гражданскому делу), исходя из того, что суд является единственным субъектом, осуществляющим данный правоприменительный процесс. В ст. 1 КАС РФ, ст. 29 АПК РФ достаточно определенно установлена связь административных дел с административным судопроизводством.

Развивая систему типизированных правоприменительных дел, отечественный законодатель посредством специальных правовых норм определяет различные категории данных дел и тем самым предопределяет соответствующие им обособленные (автономные) виды судебных, внесудебных (досудебных) производств в структуре правоприменительного процесса. К примеру, посредством, закрепленных в разд. IV КАС РФ и разделе III АПК РФ, предусмотрены отдельные категории административных дел, отнесенные к компетенции судов общей юрисдикции и арбитражных судов, которые предопределяют широкое разнообразие обособленных (автономных) видов административного судопроизводства, соответствующих данным категориям дел. В гл. 42 УПК РФ предусмотрены категории

уголовных дел, рассматриваемые и разрешаемые судами с участием присяжных заседателей в обособленном (автономном) уголовном судопроизводстве.

С позиции информационно-психологического подхода, разработанного в теории права, можно утверждать, что в указанных выше правовых нормах содержится дескриптивная (описательная) информация об уголовных и гражданских делах, имеющая существенное значение для соответствующего вида правоприменительного процесса (уголовного процесса, гражданского процесса). Очевидно, что данный прием приемлем для оценки административного процесса, а также иных самостоятельных видов правоприменительного процесса (например, для арбитражного и конституционного судопроизводства, выделяемых в ст. 118 Конституции РФ).

Развивая информационно-психологический подход применительно к научному познанию уголовного, гражданского и административного процессов, а также иных самостоятельных видов правоприменительного процесса, предлагается различать *правовые нормы, устанавливающие дескриптивную информацию (*описательную, от лат. *descriptio* — описание*) об уголовных, гражданских, административных, иных типизированных правоприменительных делах*. В связи с этим правовые нормы такого рода предлагается в обобщенном виде называть ***индицирующими нормами*** (от англ. *indica*te — указывать, показывать, означать, служить признаком, предписывать).

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, назовем ***административно-индицирующими нормами.***

Важно отметить, что административно-индицирующие нормы закрепляются в Конституции РФ (к примеру, в ст. 46, 26 Конституции РФ) и административно-процессуальном законодательстве РФ (к примеру, в КАС РФ, АПК РФ, КоАП РФ).

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

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) категории административных дел, отнесенных к компетенции судов и публичной администрации; 4) формы 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.

Учитывая описанный выше 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 (описательную) информацию об административных делах, отнесенных к компетенции публичной администрации, и потому предопределяют содержание, форму и структуру исполнительного (внесудебного) административного процесса.

В связи с этим крайне важно в теории и практике административного процесса различать ***административные дела, отнесенные к компетенции судов*** (далее — судебные административные дела) и ***административные дела, отнесенные к компетенции публичной администрации*** (далее — внесудебные административные дела), а также выделять две однородные группы данных правовых норм: 1) группу административно-индицирующих норм, устанавливающих дескриптивную (описательную) информацию о судебных

административных делах; 2) группу административно-индицирующих норм, устанавливающих дескриптивную (описательную) информацию о внесудебных административных.

В группу административно-индицирующих норм, устанавливающих дескриптивную (описательную) информацию о судебных административных делах, логично включить, например, ст. 126 Конституции РФ, которая прямо указывает на судебные административные дела, разрешаемые судом наряду с уголовными делами, гражданскими делами, делами по разрешению экономических споров, иными делами. К этой же группе административно-индицирующих норм относится ст. 118 Конституции РФ, а также ст. 29 АПК РФ, в соответствии с которыми суды вправе разрешить административные дела, отнесенные к их компетенции, посредством судебного производства по данному делу, которое в обобщенном виде называется административным судопроизводством. В разд. IV КАС РФ, разд. III, ст. 23.1, ч. 3. ст. 30.1 КоАП РФ закреплены административно-индицирующие нормы, которые устанавливают ряд категорий судебных административных дел, предопределяющих обособление в структуре судебного административного процесса отдельных видов административного судопроизводства, соответствующих установленной категории дела. Важно отметить, что отечественный законодатель, используя федеральные законы, регулирующие административно-процессуальную деятельность публичной администрации, активно закрепляет административно-индицирующие нормы, которые также предопределяют отдельные категории судебных административных дел. Так, например, ст. 20 ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» является административно-индицирующей нормой, которая конкретизирует перечень категорий судебных административных дел, предусмотренных КАС РФ и АПК РФ, судебными делами об аннулировании лицензии. Часть 5.1 ст. 23 ФЗ от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 05.12.2022) «О защите конкуренции» является административно-индицирующей нормой, которая предопределяет ряд самостоятельных категорий судебных административных дел, конкретизирующий перечни административных дел, установленные КАС РФ и АПК РФ. В том числе дела о ликвидации юридических лиц и о понуждении к исполнению решений и предписаний антимонопольного органа и др.

Группу административно-индицирующих норм, содержащих описательную информацию о внесудебных административных делах, образуют нормы, закрепленные, например, в ст. 33 Конституции РФ, ст. 2 ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», ст. 23.2–23.92, 28.3 КоАП РФ, ст. 16 ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», ст. 11 ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», ст. 47 ФЗ «Об исполнительном производстве», ст. 87 ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Данные правовые нормы прямо либо косвенно устанавливают отдельные (обособленные) категории внесудебных административных дел (в частности дела об обращениях граждан РФ, дела об административных правонарушениях, лицензионные дела, реестровые дела, дела о принудительном исполнении требований, содержащихся в исполнительном документе, дела о нарушениях обязательных требований), которые предопределяют обособление в системе исполнительного (внесудебного) административного процесса отдельных видов административного производства.

Комплексный анализ представленных групп административно-индицирующих норм позволяет определить административное дело как самостоятельный вид типизированных правоприменительных дел, установленный административно-индицирующими нормами Конституции РФ и административно-процессуального законодательства, который разрешается органами (уполномоченными должностными лицами) публичной администрациии посредством исполнительного (внесудебного) административного процесса либо компетентными судами (уполномоченными судьями) посредством судебного административного процесса в целях обеспечения баланса наиболее значимых частных и публичных прав, законных интересов в данном деле.

Дифференцированный анализ представленных групп административно-индицирующих норм позволяет сформулировать самостоятельные понятия судебного административного дела и внесудебного административного дела, установить основания и предмет каждого дела, а также определить типизированные процессуальные формы разрешения данных дел.

Судебное административное дело — документально оформляемый индивидуальный юридико-фактический вопрос, возникший из административных и иных публичных правоотношений, разрешаемый судом (уполномоченным судьей) в ходе осуществления правосудия посредством административного судопроизводства (говоря иначе — в ходе осуществления административного правосудия).

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.

Исходя из системного анализа положений ст. 18 Конституции РФ, а также административно-индицирующих норм федеральных законов, устанавливающих дискрептивную (описательную) информацию о судебных административных делах[1], можно утверждать, что предмет судебного административного дела связан с обеспечением судом баланса наиболее значимых частных и публичных прав, законных интересов, возникающих в разрешаемом деле из административных и иных публичных правоотношений. В связи с этим судебное административное дело может быть разрешено судом, как в пользу частного лица, так в пользу публичного образования (РФ, субъекта РФ, муниципального образования).

Статья 118 Конституции РФ является административно-индицирующей нормой, которая с достаточной определенностью предопределяет административное судопроизводство как единственно возможную типизированную процессуальную форму разрешения судебного административного дела.

[1] См., напр.: ст. 29 АПК РФ, ст. 1 КАС РФ.

В силу п. «к» ч. 2 ст. 72 Конституции РФ административное судопроизводство урегулировано принципами и нормами административно-процессуального законодательства, устанавливающими исходные начала и последовательность движения судебного административного дела, а также последовательность доказывания по данному делу.

Системный анализ указанных принципов и норм административно-процессуального законодательства позволяет сформулировать понятия «административное судопроизводство» и «внесудебное административное дело».

Из системного анализа ст. 18, 72, 118 Конституции РФ можно прийти к выводу о том, что ***административное судопроизводство*** — урегулированный административно-процессуальным законодательством комплекс последовательных (поочередных), срочных (заранее ограниченных во времени), документально оформляемых, действий и решений суда (уполномоченного судьи) по разрешению судебного административного дела установленной категории, реализуемых поэтапно (по стадиям) посредством возбуждения данного дела, подготовки дела к рассмотрению, рассмотрения дела по существу, обеспечения исполнения акта административного правосудия, принятого по делу.

Внесудебное административное дело — документально оформляемый индивидуальный юридико-фактический вопрос, возникший в ходе осуществления административно-публичных функций органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, иными административно-публичными органами, разрешаемый данными органами (их уполномоченными должностными лицами) посредством внесудебного производства, урегулированного административно-процессуальным законодательством, а именно: посредством 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 соответствии со ст. 18 Конституции РФ предмет внесудебного административного дела связан с обеспечением органами исполнительной власти и местного самоуправления баланса наиболее значимых частных и публичных прав, законных интересов в разрешаемом деле в ходе осуществления данными органами административно-публичных функций. В этой связи внесудебное административное дело может быть разрешено органами публичной администрации посредством применения административно-распорядительных или административно-охранительных мер обеспечения баланса частных и публичных прав, законных интересов, как в пользу частного лица, так и в пользу публичного образования (РФ, субъекта РФ, муниципального образования).

Учитывая сложившиеся в России приемы терминологического обозначения типизированных форм разрешения внесудебных правоприменительных дел[1], будет логичным признать административное производство (иначе — внесудебное производство по административному делу) в качестве единственно возможной типизированной процессуальной формы разрешения внесудебного административного дела.

В силу п. «к» ч. 2 ст. 72 Конституции РФ административное производство урегулировано принципами и нормами федерального административно-процессуального законодательства и законодательства субъектов РФ, устанавливающими исходные начала и последовательность движения внесудебного административного дела, а также последовательность доказывания по данному делу.

Системный анализ указанных принципов и норм административно-процессуального законодательства позволяет определить понятие «административное производство».

[1] См.: ч. 56 ст. 5 УПК РФ, КоАП РФ, ФЗ «Об исполнительном производстве».

Административное производство – урегулированный административно-процессуальным законодательством комплекс последовательных (поочередных), срочных (заранее ограниченных во времени), документально оформляемых действий и решений органов публичной администрации (уполномоченных должностных лиц) по разрешению внесудебного административного дела установленной категории, реализуемых поэтапно (по стадиям) посредством возбуждения данного дела, подготовки дела к рассмотрению по существу, рассмотрения дела по существу, а также обеспечения исполнения административно-правового акта, принятого по делу, без обращения в суд, иные правоприменительные органы либо направления материалов данного дела компетентному суду для разрешения юридико-фактического вопроса, составляющего предмет дела, по существу.

Крайне важно заметить, что внесудебные и судебные административные дела при наличии доказанной выше процессуальной самостоятельности интегрированы между собой. Это значит, что данные дела взаимодействуют с помощью общих для них процессуальных форматов. Такие общие процессуальные форматы взаимодействия внесудебных и судебных административных дел устанавливаются посредством специальных норм административно-процессуального законодательства, которые предопределяют:

1) *безусловную интеграцию данных дел* (к примеру, в соответствии со ст. КоАП РФ материалы внесудебного административного дела должны быть переданы в суд для разрешения по существу юридико-фактического вопроса, составляющего предмет данного дела (а именно: вопрос о признании виновности лица, совершившего административное правонарушении и назначении ему административного наказания);

2) *обусловленную интеграцию дел* (например, ст. 124 КАС РФ, ст. 198, 208 АПК РФ, ст. 30.1 КоАП РФ устанавливают юридическую возможность оспорить (обжаловать) в суде решение, принятое публичной администрацией по внесудебному административному делу. Соответственно, возникший административный спор является тем условием, при котором возникает необходимость передачи определенных материалов разрешенного внесудебного административного дела в суд в целях административного судопроизводства).

Завершая характеристику судебных и внесудебных административных дел, предлагается их категорировать, оценивая в совокупности: а) основания (поводы к возбуждению) дела; б) способ достижения (обеспечения) баланса частных и публичных прав, законных интересов в деле; в) предмет разрешаемого дела; г) систему доказательств по делу; д) правовые последствия разрешения дела.

Такой научный подход в специальной литературе называется *автономизацией административного процесса*[1], так как позволяет в научно-практических целях выделять: 1) обособленные (автономные) категории судебных и внесудебных административных дел, которые предопределяют автономизацию (обособление) в структуре административного процесса самостоятельных видов административного судопроизводства, а также административного производства.

По общему правилу отдельные виды административного судопроизводства, а также отдельные виды административного производства урегулированы административно-процессуальными нормами, которые собраны в отдельных главах федеральных законов с учетом особенностей содержания разрешаемого дела[2] либо представлены в специальном федеральном законе[3]. Объединяемые (консолидированные) категории внесудебных административных дел, в свою очередь, предопределяют отдельные виды исполнительного (внесудебного) процесса. Соответственно, объединяемые (консолидированные) категории судебных административных дел обусловливают возможность выделения отдельных видов судебного административного процесса.

Данный подход к категорированию административных дел, в частности, позволяет выделить два базовых вида внесудебного административного процесса — *административно-распорядительный процесс* и *административно-охранительный процесс*, а также отдельные *подвиды данных процессов*, в том числе: административный правопредоставительный процесс, административный обязывающий процесс, административный стимулирующий процесс,

[1] См.: *Стахов А. И.* Автономизация административного процесса в Российской Федерации как ключ к познанию его границ и структуры // Административное право и процесс. 2020. № 11. С. 8–15.

[2] См., напр.: гл. 21–32 КАС РФ, гл. 25 АПК РФ.

[3] См.: КоАП РФ, федеральные законы: «Об исполнительном производстве», «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

административный санкционирующий процесс, административный принудительный процесс, административный спорный процесс. В системе судебного административного процесса выделяются такие отдельные виды данного процесса, как судебный административно-защитный процесс, судебный административно-принудительный процесс, судебный административно-санкционирующий процесс. Более подробно система исполнительного (внесудебного) административного процесса, а также судебного административного процесса раскрывается в специальной литературе[1], которая развивает интегративный подход к пониманию административного процесса, выдвинутый группой отечественных ученых-административистов (А. Б. Зеленцов, П. И. Конов, А. И. Стахов) в 2013 г.[2]

Резюмируя изложенное, предлагается дать следующие определения понятий:

административный процесс	→ урегулированная административно-процессуальным законодательством РФ интегрированная совокупность отдельных видов административного производства, осуществляемых органами публичной администрации (в том числе органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, иными административно-публичными органами), а также отдельных видов административного судопроизводства, осуществляемых компетентными судами (в том числе Верховным Судом РФ, судами общей юрисдикции, арбитражными судами), обособляемых (автономизированных) или объединяемых (консолидированных) между собой в зависимости от категории разрешаемого административного дела (в том числе, соответственно, внесудебного административного дела, судебного административного дела)
судебный административный процесс	→ урегулированная федеральным административно-процессуальным законодательством совокупность отдельных видов административного судопроизводства,

Продолжение таблицы ↪

[1] См.: *Стахов А. И., Кононов П. И.* Исполнительное административно-процессуальное право: Учебник. М., Юрайт, 2020; Судебное административно-процессуальное право России: Учебник и практикум / *А. И. Стахов, П. И. Кононов, Н. В. Ландерсон, С. А. Порываев*. М., 2023.

[2] *Зеленцов А. Б., Кононов П. И., Стахов А. И.* Административный процесс и административно-процессуальное право в России: концептуальные проблемы современного развития // Административное право и процесс. 2013. № 12. С. 3–12.

Продолжение таблицы

	обособляемых (автономизированных) либо объединяемых (консолидированных) между собой в зависимости от категории судебного административного дела, которая подчинена единой цели и задачам административного правосудия
исполнительный (внесудебный) административный процесс	→ урегулированная федеральным административно-процессуальным законодательством, а также административно-процессуальным законодательством субъектов РФ совокупность отдельных видов административного производства, обособляемых (автономизированных) или объединяемых (консолидированных) между собой в зависимости от категории внесудебного административного дела, которая подчинена единой цели и задачам административно-распорядительной и административно-охранительной деятельности государства, осуществляемой органами публичной администрации в рамках (в том числе федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, иными административно-публичными органами)

Предлагаемое интегративное понимание административного процесса соответствует Конституции РФ и поэтому всесторонне раскрывает особенности регулирующего воздействия современного административно-процессуального законодательства, составляющего правовую основу данного юридического процесса, дает объективную оценку его содержания и формы.

С позиции интегративного подхода к пониманию административного процесса представляется насущным проведение в России дифференцированной систематизации судебного административного процесса и исполнительного (внесудебного) административного процесса.

1.2. Теория автономизации административного процесса

Конституция РФ в ст. 72 выделяет и относит к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ *административное законодательство* и *административно-процессуальное законодательство*. В сочетании со ст. 10, 12, 131 Конституции РФ данная

конституционная норма предопределяет дифференцированное формирование и развитие административно-правовых и административно-процессуальных основ совместной деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, наделяемых необходимыми государственными полномочиями по обеспечению исполнения норм федерального законодательства и законодательства субъектов РФ физическими лицами и организациями, другими участниками административных и иных правоотношений, которые не находятся в организационном (служебном) подчинении данных органов.

Следует подчеркнуть, что в соответствии со ст. 2, 18 Конституции РФ деятельность по обеспечению исполнения норм федерального законодательства и законодательства субъектов РФ осуществляется органами исполнительной власти и органами местного самоуправления на основании административного и административно-процессуального законодательства в целях достижения равновесия (баланса) интересов публичных образований, а именно: Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований (далее — публичные права, законные интересы) с правами, законными интересами физических лиц и организаций (далее — частные права, законные интересы).

Указывая на функциональное единство органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, уполномоченных осуществлять административно-публичные функции, будет логичным в научно-практических целях отделять данные органы от иных органов публичной власти, предусмотренных Конституцией РФ (в частности от органов прокуратуры, органов судебной власти, органов законодательной власти), а также отграничить от организаций, наделяемых в соответствии с текущим федеральным законодательством отдельными государственными полномочиями по осуществлению административно-публичных функций (к примеру, от Счетной палаты РФ, Центрального банка РФ и др.). В этих целях органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, уполномоченные осуществлять административно-публичные функции, предлагается в обобщенном виде называть ***публичной администрацией***. Соответственно, указанные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления