

Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования

**РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ ПРАВОСУДИЯ**

Порываев С. А.

**ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНЫЕ
АКТЫ В АДМИНИСТРАТИВНОМ
ПРОЦЕССЕ**

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

[МАГИСТРАТУРА]



**Москва
2023**

Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования

**РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ ПРАВОСУДИЯ**

Порываев С. А.

**ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНЫЕ
АКТЫ
В АДМИНИСТРАТИВНОМ
ПРОЦЕССЕ**

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

[МАГИСТРАТУРА]



**Москва
2023**

УДК 342.9
ББК 67.401
П 60

Автор

С. А. Порываев, 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 60 Правоприменительные акты в административном процессе: учебное пособие. — М.: РГУП, 2023. — 95 с.

ISBN 978-5-002-084-5

В пособии раскрываются понятие, характерные черты и виды правоприменительных актов, принимаемых в рамках административного процесса. Анализируется специфика как административно-правовых актов, принимаемых органами и должностными лицами публичной администрации, так и актов административного правосудия, принимаемых судами.

Предназначено обучающимся по магистерской программе «Административные производства и судебный административный процесс», может быть полезным для специалистов органов исполнительной власти и судей, обучающихся на курсах повышения квалификации.

Информационная поддержка СПС «КонсультантПлюс».



ISBN 978-5-002-084-5

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

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
Глава 1. Понятие и система административно-правовых актов и актов административного правосудия в Российской Федерации	
1.1. Понятие административно-правовых актов	5
1.2. Система административно-правовых актов	9
1.3. Нормативные и ненормативные административно-правовые акты	12
1.4. Понятие актов административного правосудия	16
1.5. Система актов административного правосудия	35
Глава 2. Требования законности, предъявляемые к административно-правовым актам и актам административного правосудия.	
2.1. Законность административно-правовых актов	41
2.2. Законность актов административного правосудия	49
Глава 3. Специфика отдельных видов административно-правовых актов и актов административного правосудия	
3.1. Специфика отдельных видов административно-правовых актов	52
3.2. Специфика отдельных видов актов административного правосудия	62
Заключение	85
Литература	86
Вопросы для самопроверки	88
Задачи для самопроверки	89
Решения и ответы к задачам	93

ВВЕДЕНИЕ

В Российской Федерации в настоящее время активно развивается административный процесс, заданный нормами Конституции РФ (1993). В рамках отечественной правовой системы принимаются многочисленные акты как законодательного, так и подзаконного характера, устанавливающие административно-процессуальное регулирование. Как следствие, существует потребность в изучении и анализе системы правоприменительных актов, принимаемых в рамках административного процесса.

Особое значение в этой связи приобретает выделение и анализ всего многообразия таких актов в их взаимосвязи. Данное пособие посвящено всем видам правоприменительных актов, принимаемых в рамках административного процесса. В нем раскрывается специфика как административно-правовых актов, принимаемых органами и должностными лицами публичной администрации, так и актов административного правосудия, принимаемых судами.

В Главе 1 раскрывается понятие и система административно-правовых актов и актов административного правосудия, их содержание, особое внимание уделяется специфике нормативных и ненормативных административно-правовых актов.

Глава 2 посвящена рассмотрению и анализу категории законности, требований законности, специфики законности административно-правовых актов и актов административного правосудия.

В Главе 3 анализируются отдельные виды административно-правовых актов и актов административного правосудия на основе действующего административного и административно-процессуального законодательства.

Изложенный в учебном пособии материал предназначен для обучающихся по магистерской программе «Административные производства и судебный административный процесс». Также он будет полезен для студентов, обучающихся по программам бакалавриата и специалитета, изучающих предмет «Административное право» в рамках специальностей «Юриспруденция», «Государственное и муниципальное управление», «Судебная экспертиза», «Судебная и прокурорская деятельность». Содержащиеся в пособии сведения могут представлять интерес для судей и государственных служащих и найти применение на соответствующих курсах повышения квалификации.

ГЛАВА 1. Понятие и система административно-правовых актов и актов административного правосудия в Российской Федерации

1.1. Понятие административно-правовых актов

Административно-правовые акты — официальный документ определенной формы, принятый органом или должностным лицом публичной администрации на основании и во исполнение федеральных законов или законов субъектов РФ в установленном порядке в целях осуществления административно-правового регулирования общественных отношений путём одностороннего властного волеизъявления.

Эти административно-правовые акты принимаются и действуют во всех функциональных сферах административного права.

Функциональные сферы административного права — это определенные группы общественных отношений, подлежащих административно-правовому регулированию. Они связаны как с административно-распорядительной, так и с административно-охранительной деятельностью государства.

1. *Массив общественных отношений, составляющих сферу административно-распорядительной деятельности государства:*

1.1) отношения в сфере административного нормотворчества (сфера издания органами исполнительной власти и органами местного самоуправления — публичной администрацией или, иначе, административными органами публичной власти, а также иными административно-публичными органами, нормативных правовых актов (указов, постановлений, приказов, решений и др.) на основании и во исполнение норм законов, регулирующих административные правоотношения);

1.2) отношения в сфере административного правопредоставления (сфера предоставления административно-публичными органами физическим лицам и организациям прав на использование материальных и нематериальных благ, имеющих публичное значение);

1.3) отношения в сфере административного обязывания (сфера возложения административно-публичными органами на физических лиц и организаций публичных обязанностей, обеспечения исполнения таких обязанностей);

1.4) отношения в сфере административного стимулирования (сфера побуждения административно-публичными органами физических лиц и организаций к совершению действий, имеющих публичное значение и одобряемых государством).

2. Массив общественных отношений, составляющих сферу административно-охранительной деятельности государства:

2.1) отношения в сфере административного санкционирования (сфера официального разрешения, одобрения, признания правильными отдельных правомерных видов деятельности (действий) граждан и организаций, способных причинить вред частным и публичным правам, законным интересам; главным образом — правомерной деятельности (действий) по использованию техногенных и природных источников опасности);

2.2) отношения в сфере противодействия административным деликтам (сфера предупреждения, выявления, пресечения, устранения последствий административных правонарушений и нарушений обязательных требований, а также принудительного исполнения государственных решений);

2.3) отношения в сфере разрешения административных споров (сфера досудебной административно-правовой защиты прав граждан и организаций от неправомερных или необоснованных административно-правовых действий (бездействия) и решений административно-публичных органов, их должностных лиц, а также разрешения административно-правовых споров, возникающих между организациями и физическими лицами в ходе их публичного взаимодействия);

2.4) отношения в сфере противодействия административно-правовым казусам (сфера предупреждения, выявления, нейтрализации чрезвычайных и иных общественно опасных ситуаций (административно-правовых казусов) — аварий, пожаров, дорожно-транспортных происшествий и т. п.).

Как отмечает П. И. Кононов, в современном обществе административное право регулирует не только саму деятельность публичной администрации, но также деятельность по юридической защите прав как общества, так и его отдельных членов (граждан и организаций) от незаконных действий как самой публичной власти, так и тех лиц, поведение которых не соответствует правопорядку.

Изменения, произошедшие в политической, экономической и социальной системах России в постсоветский период, свидетельствуют

о существенном сокращении сферы государственного управления, то есть прямого властного воздействия государства на субъектов общественных отношений. Государство в значительной степени не управляет субъектами общественных отношений, а обеспечивает согласование, охрану и защиту государственных и общественных интересов, прав и законных интересов отдельных физических лиц и организаций с помощью административно-правовых механизмов¹.

Это не может не влиять на значение нормативных административно-правовых актов и их место в механизме административно-правового регулирования.

О проблеме поддержания баланса публичных и частных интересов в деятельности публичной администрации на примере правоохранительных органов говорит и Н. В. Козлова, отмечая, что целью деятельности таких органов является обеспечение одновременно и публичных (например, обеспечение безопасности государства), и частных интересов (защита прав и законных интересов граждан и юридических лиц). При этом именно сами органы должны найти оптимальное соотношение этих интересов в своей деятельности, при реализации своих функций и полномочий², в том числе и нормотворческих.

М. П. Петров также указывает на тот факт, что баланс публичных и частных интересов относится к приоритетам развития административного права и должен находить своё выражение в правовых актах³, в том числе нормативных.

В труде А. Б. Зеленцова и О. А. Ястребова отмечается, что в административно-правовой сфере реализуются как права властвования, представляющие собой властные полномочия органов публичной власти, так и права свободы, характеризующие субъективные публичные права частных лиц⁴.

Конкретный административно-правовой акт может использоваться для регулирования не только административных правоотношений, но и отношений иной отраслевой принадлежности. Так, указания, положения и инструкции Центрального банка РФ могут содержать не только административно-правовые нормы, но и нормы финансового

¹ Кононов П. И. Проблемы административного права и процесса. Киров, 2013. С. 19; *Он же*. О предмете современного российского административного права // Административное право и процесс. 2011. № 3. С. 2–6.

² Козлова В. Н. Понятие публичных и частных интересов и их соотношение // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 7. С. 35–38.

³ Петров М. П. Исполнительная власть на этапе модернизации Российского государства: опыт правового исследования. М., 2012. С. 46.

⁴ Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Судебное административное право. М., 2017. С. 23.

права, оставаясь при этом административно-правовыми актами. Это обусловлено тем, что общественные отношения, регулируемые административным правом, в том числе возникающие в связи с административным нормотворчеством, связаны с обеспечением исполнения норм не только административного, но и большинства отраслей публичного права — конституционного, финансового, земельного, экологического и других, а также обеспечением исполнения ряда норм отраслей частного права¹.

В этой связи интерес вызывает подход, распространённый в доктрине ряда зарубежных государств (Франции, Великобритании, Бельгии, Греции, Нидерландов), согласно которому административно-правовые акты (в том числе нормативные) определяются не через регулируемые правоотношения, а через природу власти, которая их принимает².

В этой связи представляется возможным согласиться с позицией Л. А. Мицкевич, которая, анализируя акты осуществления органами местного самоуправления и саморегулируемыми организациями предоставленных им государственно-властных полномочий, отмечает, что необходимо «переход от статусного понятия акта государственного органа (когда определяющим является, кто издаёт акт) к функциональному понятию акта управления (определяющим моментом является не статус органа, а содержание деятельности, то есть какие функции осуществляются путём принятия акта)»³.

Интересно отметить, что, например, во французской административно-правовой доктрине и практике административных трибуналов административный характер правового акта в настоящее время определяется его содержанием, а не формальным отнесением принявшего его субъекта к органам государственной власти. Исходя из этого, в качестве нормативных административно-правовых актов во Франции рассматриваются акты Национального совета объединений медиков⁴. Также

¹ *Стахов А. И.* Предмет отечественного административного права с позиции инструментального подхода // Административное право и процесс. 2011. № 9. С. 11–13.

² *Марку Ж.* Административные акты и процедуры России и других государств Европы // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. Т. Я. Хабриевой и Ж. Марку. М., 2011. С. 29.

³ *Мицкевич Л. А.* Правовые акты органов исполнительной власти как форма государственного управления // Оспаривание решений и действий органов публичной власти. М., 2007. С. 54.

⁴ *Марку Ж.* Регламентарная власть и субъекты частного права во французской системе права: предоставление, осуществление и контроль регламентарной власти // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. Т. Я. Хабриевой и Ж. Марку. М., 2011. С. 173.

и в судебной практике и административно-правовой доктрине Латвии нашло своё закрепление положение, согласно которому административно-правовые акты издаются субъектами, реализующими функции публичной администрации, то есть данные субъекты понимаются функционально, а не институционально¹.

1.2. Система административно-правовых актов

В состав публичной администрации входят 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. Все они имеют полномочия по принятию административно-правовых актов, образующих определенную систему.

В связи с этим, с учетом положений ч. 3 ст. 132 Конституции РФ, представляется возможным 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 можно называть публичной администрацией по аналогии с зарубежными странами, в которых публичная администрация выделяется в специальных законах 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.

При этом вполне допустимо говорить об органах исполнительной власти и органах местного самоуправления как *о единой системе публичной власти* в силу положений ч. 3 ст. 132 Конституции РФ, согласно

¹ *Коре-Перконе К.* Признаки административного акта: в понимании Административно-процессуального закона Латвии и практики судов // Ежегодник публичного права 2016: Административный акт. М., 2016. С. 54.