

УДК 342.92

DOI: 10.19073/2658-7602-2021-18-3-301-312



*Оригинальная научная статья*

## **Административно-процессуальная форма и стадии как элементы характеристики административного процесса**

**Павел Евгеньевич Спиридонов\***

✉ pavelspiridonov@rambler.ru

*Московский пр., 149, Санкт-Петербург, 196105, Россия*

**Аннотация.** Предметом исследования в данной работе являются административно-процессуальная форма и стадии административного процесса. Цель исследования заключается в анализе сущностных характеристик административно-процессуальной формы и стадий. Констатируется, что эволюция административного процесса и административно-процессуальных правоотношений повлекли за собой изменения административно-процессуальной формы, на которые повлияли изменения политического строя и системы государственного управления в Российской Федерации. Делается вывод, что совершенствование административного процесса и его формы обеспечивает соблюдение как интересов государства и общества, так и прав, законных интересов граждан. Обращается внимание на то, что одной из характерных черт административно-процессуальных правоотношений, отличающих их от других видов процессуальных правоотношений (арбитражных, гражданских, уголовных, конституционных), является административно-процессуальная форма, которой свойственны внесудебный, досудебный и судебные порядки производства по административному делу, обусловленные спецификой и особенностями ее предмета. Автор отмечает, что административно-процессуальная форма служит внешним выражением административно-процессуальной деятельности, а стадии – ее внутренним содержанием. При этом стадии административного процесса представляют собой отдельные, но взаимосвязанные этапы, состоящие из административно-процессуальных действий, объединенных общими задачами и выносимыми промежуточными и итоговыми административно-процессуальными решениями, процессуальными сроками. Обращается внимание на определенную специфику стадий административного процесса, заключающуюся в том, что их нельзя четко разделить на судебные и досудебные, как в уголовном процессе. Система стадий административного процесса должна быть одинаковой для всех видов административных производств, так как это вытекает из принципа самоподобия, когда частное происходит из общего и ему соответствует. Для определения места административного судопроизводства в административном процессе необходимо понимать, что суд как субъект административно-процессуальных правоотношений может вступать в процесс на разных его стадиях и не является единственным субъектом административно-процессуальных отношений, который принимает юридически значимые процессуальные решения.

**Ключевые слова:** административный процесс; административно-процессуальные правоотношения; административно-процессуальная форма; стадии административного процесса; административные производства; административное судопроизводство; административно-процессуальные действия; административно-процессуальные решения.

**Для цитирования:** Спиридонов П. Е. Административно-процессуальная форма и стадии как элементы характеристики административного процесса // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18, № 3. С. 301–312. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-3-301-312>

© Спиридонов П. Е., 2021

\* Доцент кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета Государственной противопожарной службы МЧС России, кандидат юридических наук, доцент; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5257-5709>

Original scientific article

## Administrative-Procedural Form and Stages as Elements of the Characteristics of the Administrative Process

Pavel E. Spiridonov\*\*

✉ pavelspiridonov@rambler.ru

149 Moskovskiy pr., Saint-Petersburg, 196105, Russia

**Abstract.** The subject of research in this paper is the administrative-procedural form and stages of the administrative process. The purpose of the study is to analyze the essential characteristics of the administrative-procedural form and stages. It is stated that the evolution of the administrative process and administrative-procedural legal relations entailed changes in the administrative-procedural form, which were influenced by changes in the political system and the system of public administration in the Russian Federation. It is concluded that the improvement of the administrative process and its form ensures compliance with both the interests of the state and society, as well as the rights and legitimate interests of citizens. Attention is drawn to the fact that one of the characteristic features of administrative-procedural legal relations that distinguish it from other types of procedural legal relations – arbitration, civil, criminal, constitutional, is the administrative-procedural form, which is characterized by out-of-court, pre-trial and judicial procedures of proceedings in an administrative case, due to the specifics and features of its subject. The author notes that the administrative-procedural form is an external expression of administrative-procedural activity, and the stages are its internal content. At the same time, the stages of the administrative process are separate, but interrelated stages consisting of administrative procedural actions united by common tasks and intermediate and final administrative procedural decisions, procedural deadlines. Attention is drawn to a certain specificity of the stages of the administrative process, which consists in the fact that they cannot be clearly divided into judicial and pre-trial stages, as it is in the criminal process. The system of stages of the administrative process should be the same for all types of administrative proceedings, since this follows from the principle of self-similarity, when the particular comes from the general and corresponds to it. To determine the place of administrative judicial procedure in the administrative process, it is necessary to understand that the court, as a subject of administrative procedural legal relations, can enter into the process at different stages, and it is not the only subject of administrative procedural relations that makes legally significant procedural decisions. The methodological basis of the article is dialectical, formal-logical methods, formal-legal method and method of interpretation of law.

**Keywords:** administrative process; administrative-procedural legal relations; administrative-procedural form; stages of administrative process; administrative proceedings; administrative judicial procedure; administrative-procedural actions; administrative-procedural decisions.

**For citation:** Spiridonov P. E. Administrative-Procedural Form and Stages as Elements of the Characteristics of the Administrative Process. *Siberian Law Review*. 2021;18(3):301-312. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-3-301-312> (In Russ.).

### ВВЕДЕНИЕ

На всероссийской научно-практической конференции «Современные проблемы построения российской модели административного процесса», состоявшейся 4 июня 2021 г. в Омском юридическом университете, многие ведущие ученые-административисты (Ю. П. Соловей, Ю. Н. Стариков, А. И. Стахов, Е. Б. Лупарев) обратили внимание на необходимость развития

различных сторон теории административного процесса, увеличения количества исследований, касающихся различных его институтов. Действительно, развитие теории административного процесса может идти только через увеличения количества таких исследований со стороны ученых-административистов. Особенно это касается административно-процессуальных правоотношений, доказывания и доказательств

© Spiridonov P. E., 2021

\*\* Associate Professor of the Department of Theory and History of State and Law at the Saint-Petersburg University of State Fire Service of EMERCOM of Russia, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5257-5709>

в административном процессе, его стадий, субъектов, мер административно-процессуального принуждения. Автор сконцентрировался на таком важном институте административного процесса, как стадии, на их соотношении с административно-процессуальной формой, роли данных институтов в определении соотношения понятий «административный процесс» и «административное судопроизводство».

Исследуя административно-процессуальную форму, стадии административного процесса, нельзя уйти от вопроса эволюции самого административного процесса, так как административно-процессуальные правоотношения изменились по сравнению с тем, какими они были в 60-х, 90-х гг. XX в. Связано это с изменением системы государственного (публичного) управления в нашей стране и принятием большого количества нормативных правовых актов, содержащих административно-процессуальные нормы и существенно повлиявших на изменение самих правоотношений. При этом правоотношения эволюционируют быстрее своей формы, и в результате она может тормозить их развитие и, как справедливо отмечает Н. А. Власова, после модификации правоотношений процессуальная форма в силу своей устойчивости некоторое время остается устаревшей. В связи с этим возникает конфликт, который неизбежно ведет к смене прежней формы на новую, соответствующую содержанию [1, с. 48], поэтому совершенствование административного процесса, его формы обеспечивает соблюдение как интересов государства и общества, так и прав, законных интересов граждан [2, с. 592].

Прежде чем вести речь об административно-процессуальной форме и стадиях, коротко остановимся на ряде особенностей, которые, на наш взгляд, будут характеризовать современные административно-процессуальные правоотношения, поскольку именно они являются одним из исходных положений для всех институтов административного процесса.

Во-первых, административно-процессуальные отношения возникают в процессе публичного управления. Публично-управленческая деятельность выражается в совокупности последовательных действий, совершаемых органами публичной власти и управления (их должностными лицами). Однако это не является единствен-

ным и основным признаком процессуальности публичного управления, как, например, утверждает Н. Н. Бакурова. В частности, Н. Н. Бакурова считает: «Поскольку исполнительная власть практически реализуется в различного рода действиях органов исполнительной власти (должностных лиц), соответственно, рассматриваемый вид государственной деятельности имеет процессуальную форму»<sup>1</sup>. Полагаем, что наличие такого признака, как совершение различного рода действий, недостаточно, так как в этом случае следует говорить, что любая управленческая деятельность носит процессуальный характер. В данном случае процесс рассматривается как юридическая категория. Следовательно, и дальше процесс и процессуальную деятельность будем рассматривать как юридическое понятие, а не процесс вообще.

Во-вторых, действия, совершаемые при рассмотрении административных дел, урегулированы нормами права, а именно административно-процессуальными нормами. К сожалению, нормативных правовых актов, имеющих только административно-процессуальный характер, не так много, поэтому многие нормативные правовые акты, регламентирующие административно-процессуальную деятельность, имеют комплексный характер, т. е. содержат как административно-правовые, так и административно-процессуальные нормы.

В-третьих, в рамках административно-процессуальных отношений происходит сочетание императивных и диспозитивных начал. При рассмотрении административных дел имеется преобладание императивного характера административно-процессуальной деятельности, но с активным использованием и диспозитивности. Следовательно, совершаются только те действия, которые установлены соответствующими нормами. Невыполнение требований административно-процессуальных норм может влечь за собой отмену вынесенного решения, а также привлечение к ответственности соответствующих должностных лиц. Диспозитивность в административном процессе будет выражаться, например, в возрастании роли волеизъявления заинтересованных в исходе дела лиц. В ряде случаев без обращения заинтересованного лица административное дело возбуждено быть не может (например, чтобы гражданину была оказана

<sup>1</sup> *Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть* : учеб. для магистров. М. : Проспект, 2016. С. 295.

государственная услуга, ему необходимо обратиться либо в соответствующий государственный орган, либо в многофункциональный центр).

В-четвертых, административно-процессуальные отношения возникают как в результате правомерного поведения (правомерных действий) субъектов материально-правовых отношений, так и в результате неправомερных действий этих субъектов.

В-пятых, одним из субъектов в такого рода правоотношениях всегда будут выступать органы публичной власти и управления.

В-шестых, установлены процессуальные сроки на совершение административно-процессуальных действий и принятие административно-процессуальных решений.

В-седьмых, принимаемые административно-процессуальные решения имеют юридическую значимость.

В-восьмых, такие правоотношения могут возникать по инициативе любого участника процессуальных правоотношений.

В-девятых, административно-процессуальные отношения возникают, изменяются или прекращаются при наличии соответствующих предпосылок. В состав предпосылок таких правоотношений входит юридический факт, административно-процессуальная норма и административно-процессуальная правосубъектность.

В-десятых, они направлены на обеспечение должного процессуального порядка разрешения всех административных дел.

В-одиннадцатых, имеется специфическая административно-процессуальная форма, которая отличается от соответствующих процессуальных форм в уголовном, гражданском, арбитражном и иных видах юридического процесса.

Методологической основой статьи явились диалектические, формально-логические методы, формально-юридический метод и метод толкования права.

#### ХАРАКТЕРИСТИКА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ФОРМЫ

Конечно, процессуальная форма связана с конкретными процессуальными действиями и решениями соответствующих субъектов, и эти действия могут изменять сложившуюся реальную действительность [3], но административно-процессуальная форма не может обладать единством, т. е. одинаковым порядком возбуждения,

рассмотрения административных дел, исполнения соответствующих административно-процессуальных решений. Так, порядок возбуждения, рассмотрения административных дел, связанным с административными деликтами будет отличаться от аналогичного порядка по отношению к административным делам, связанным с предоставлением государственных услуг, осуществлением государственного контроля (надзора).

Как процессуальная форма рассматривается в других видах юридического процесса?

Уголовно-процессуальной формой, по мнению С. Б. Россинского, является «установленный уголовно-процессуальным законом всеобщий, единый и обязательный порядок производства по уголовным делам в целом и порядок реализации отдельных уголовно-процессуальных отношений в частности, обусловленный юридическими гарантиями эффективности и доброкачественности уголовного судопроизводства, отвечающими правовыми и социальными ценностями определенного государства в определенный исторический период» [3, с. 75], где единством уголовно-процессуальной формы является идентичный порядок производства по уголовному делу в целом и отдельных процессуальных механизмов на всей территории Российской Федерации.

Интересную позицию по поводу уголовно-процессуальной формы высказал И. М. Алексеев. С одной стороны, он считает, что процедура и последовательность стадий уголовного процесса не входят в понятие уголовно-процессуальной формы, поскольку стадии отличаются, в том числе процессуальной формой. Связано это с тем, что процедура производства следственных действий и принятия решений на каждой стадии различны, именно указанные различия позволяют говорить о самостоятельности стадии уголовного процесса, поэтому делается вывод об обратной взаимосвязи указанных понятий, когда форма является одним из элементов стадии уголовного процесса [4, с. 68; 5, с. 10]. Интересно, что порядок принятия и оформления решения по отдельным вопросам и по делу в целом И. М. Алексеев относит к понятию уголовно-процессуальной формы [4, с. 68], несмотря на то что решения также могут иметь разнообразный характер и по-разному процессуально оформляться. С другой стороны, указанный автор отмечает, что процессуальную форму уголовного судопроизводства необходимо рассматривать через призму стадийности процес-

са, так как каждой стадии процесса свойственна своя процессуальная форма деятельности, определяемая содержанием непосредственных задач данной стадии и особенностями выражения в ней общих принципов процесса [5, с. 19].

По мнению представителей науки гражданского процесса, гражданская процессуальная форма – гражданское судопроизводство. Она определяется Конституцией Российской Федерации и соответствующими кодифицированными актами. Гражданская процессуальная форма характеризуется наличием двух форм процессуальной организации – общей и специальной, где общим является гражданский и арбитражный процесс, а специальным – исковой и специальный порядок судопроизводства по гражданскому делу. Для несудебных форм защиты права характерен так называемый материальный процедурный характер [6, с. 72, 89].

Конечно, любая процессуальная форма развивается в соответствии с целями и задачами юридического процесса, что обеспечивает наилучшие условия для ее использования [7, с. 50]. Административно-процессуальная форма не столь однозначна, как в уголовном и гражданском процессах, поскольку объединяет в себе и позитивные административные производства по предоставлению государственных услуг, и административные производства по применению мер административно-деликтной ответственности<sup>2</sup>. Также свои процессуальные особенности имеет осуществление государственного контроля и различные виды публичного поощрения. При этом административно-процессуальная форма должна обеспечивать эффективное функционирование системы публичного управления в государстве, условия для обеспечения реализации прав и свобод граждан, прав коллективных образований. В. Д. Сорокин, один из авторов монографии «Юридическая процессуальная форма: теория и практика», отмечал, что административно-процессуальная форма имеет широкую сферу действия, а ее социальная роль оказывается несравненно более глубокой, чем это представлено в работах сторонников юрисдикционной трактовки административного процесса [8, с. 140].

Полагаем, что административно-процессуальная форма есть внешнее выражение организации административно-процессуальной

деятельности субъектов административно-процессуальных правоотношений, к которой относятся административно-процессуальные действия, сроки совершения этих действий и принятия административно-процессуальных решений и др. При этом стадии административного процесса представляют собой отдельные, но взаимосвязанные этапы, состоящие из административно-процессуальных действий, объединенных едиными задачами, выносимыми промежуточными итоговыми административно-процессуальными решениями и сроками. Такие этапы направлены на возбуждение, установление обстоятельств административного дела, его рассмотрение, исполнение итогового решения, а также на обжалование и пересмотр итоговых решений. Таким образом, стадии административного процесса раскрывают внутреннюю организацию административного процесса и характеризуют деятельность субъектов административно-процессуальных правоотношений по разрешению административных дел как процессуальную. Наличие стадий обеспечивает поступательное развитие административно-процессуальных правоотношений от момента их возникновения при возбуждении административного дела до окончания, когда исполняется решение. В связи с тем, что административный процесс отличается от других видов юридического процесса основаниями возникновения процессуальных правоотношений, которыми будут являться не только совершение правонарушения (как в уголовном процессе) или неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по договору (как в гражданском процессе), но и различные позитивные правоотношения, связанные с реализацией своих прав и обязанностей (например, реализация различных видов административных процедур), порядок перехода одной стадии в другую будет отличать административный процесс от уголовного и гражданского процессов.

#### ХАРАКТЕРИСТИКА СТАДИЙ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

Сам термин «стадия» имеет древнегреческое происхождение (от гр. *stadion*) и под ним понимается период, определенная ступень в развитии чего-либо<sup>3</sup>. Большой толковый словарь русского языка стадию определяет как период в развитии

<sup>2</sup> Административно-деликтная ответственность включает в себя как административную ответственность, так и различные виды дисциплинарной ответственности, наступающие в административно-процессуальном порядке.

<sup>3</sup> *Словарь иностранных слов*. М.: Рус. яз., 2007. С. 632.

чего-либо, имеющий свои качественные особенности; ступень, этап, фаза<sup>4</sup>.

В работе, посвященной теории юридического процесса, в качестве стадий юридического процесса рассматривали динамическую относительно замкнутую совокупность закрепленных действующим законодательством способов, методов, форм, выражающих или предопределяющих строгое и неуклонное осуществление процедурно-процессуальных требований, отражающих пространственно-временные аспекты процессуальной деятельности и обеспечивающих логико-функциональную последовательность совершения конкретных действий, направленных на достижение конечного, материально обусловленного правового процессуального результата [9, с. 130]. При этом общим для всех стадий процесса будет являться единая по своей природе и целостная по содержанию деятельность лиц, ведущих процесс, когда действия, составляющие эту деятельность, группируются в однородные объединения для решения конкретной задачи соответствующей стадии процесса [9, с. 146].

По мнению В. П. Беляева и В. В. Сорокиной, под процессуальной стадией любой юридической деятельности понимается автономный комплекс процессуальных действий, закрепленных действующим законодательством, объединенных общей конечной целью, осуществляемых в определенных пространственно-временных границах, с определенным функциональным содержанием и в логической последовательности, направленных на достижение конечного, материально-обусловленного результата [1, с. 90]. При этом, по мнению указанных авторов, необходимость структурировать всю совокупность процессуальных действий на стадии обусловлена необходимостью как подробного изучения юридического процесса в деталях, так и достижения желаемого и позитивного итога [1, с. 91]. Данные ученые в своей работе выделяют также следующие характерные черты, свойственные процессуальным стадиям:

– они присущи любому виду юридической деятельности и имеют свои пространственно-временные границы;

– являются стадиями логической последовательности функционального содержания (наполнения);

– в каждой стадии могут быть обнаружены, кроме главных целей и задач, факультативные элементы, которые дают возможность подчеркнуть автономность каждой из стадий и их специфическое наполнение в зависимости от юридического вида деятельности;

– содержание стадий постоянно изменяется и дополняется, но в то же время оно всегда индивидуально, хотя включает определенные общие признаки, присущие содержанию всех стадий юридического процесса [1, с. 90].

Следует отметить, что стадийность как важнейшую особенность любого вида юридического процесса выделял еще Д. Н. Бахрах, поскольку процессуальная деятельность имеет циклический характер и состоит из стадий. При этом стадии, по мнению Д. Н. Бахраха, являются относительно самостоятельными частями процесса, следующими, как правило, друг за другом, когда одна стадия подготавливает последующую [10, с. 10–11]. О стадийности как одном из основных признаков юридического процесса пишет Н. А. Грешнова, указывая на наличие последовательно сменяющихся друг друга стадий, направленных на достижение конечного результата<sup>5</sup>. Итак, будем исходить из положений, что стадийность является не только характерной чертой административного процесса.

Особенности стадий административного процесса обусловлены также тем, что сам административный процесс служит определенным процессуальным и юридическим инструментом публичного управления, которое в современных условиях осуществляют не только органы государственной власти, но и другие государственные и негосударственные органы, государственные и негосударственные организации. Всю эту совокупность органов и организаций следует отнести к органам публичной власти и управления, и они будут не просто субъектами административно-процессуальных правоотношений, но и органами, выносящими промежуточные и итоговые административно-процессуальные решения по соответствующим административным делам. Конечно, в этом случае такая деятельность органов публичной власти и управления должна быть урегулирована нормами права, но не материальными, а процессуальными, причем деятельность несудебных органов по рассмотрению

<sup>4</sup> Большой толковый словарь русского языка. СПб. : Норинт, 1998. С. 1258.

<sup>5</sup> Грешнова Н. А. Теория юридического процесса Российской Федерации : учеб. пособие. Саратов : Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2019. С. 20.

административных дел является «надлежащей правовой процедурой, что и аналогичная деятельность суда» [11, с. 274]. Следует также учитывать, что круг участников конкретных административно-процессуальных правоотношений может отличаться в зависимости не только от вида административного производства, но и от самой стадии. Административное дело может рассматриваться органом исполнительной власти, государственной организацией и их должностными лицами, а в некоторых случаях – судьей, что будет отличать административный процесс и от гражданского, и от уголовного, где рассмотрение дела осуществляет только суд.

Ранее уже отмечалось, что любая стадия представляет собой замкнутую совокупность административно-процессуальных действий и решений, т. е. начало стадии начинается с принятия административно-процессуального решения и заканчивается принятием соответствующего процессуального решения. Например, предоставление государственной услуги по государственной регистрации рождения начинается с подачи заявителем заявления и документов и принятия решения о предоставлении государственной услуги по регистрации рождения. По результатам рассмотрения такого дела выносится решение: 1) делается запись акта о рождении в форме электронного документа и на бумажном носителе, выдается свидетельство о рождении; 2) при наличии оснований отказывается в предоставлении государственной услуги по регистрации рождения<sup>6</sup>. Одной из гарантий соблюдения прав участников административно-процессуальных правоотношений выступает наличие процессуальных сроков, касающихся производства в целом либо конкретной стадии (например, максимальный срок совершения административных процедур при предоставлении государственной услуги по регистрации рождения составляет 50 минут; общий срок рассмотрения дела об ад-

министративном правонарушении – 15 дней, если дело рассматривается судьей – два месяца).

Все принимаемые в ходе административного дела административно-процессуальные решения являются юридически значимыми, поскольку либо они влекут юридические последствия для участников (например, выдача лицензии дает возможность реализовать юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю право на осуществление конкретного вида деятельности; регистрация брака влечет возникновение прав и обязанностей в соответствии с Семейным кодексом Российской Федерации), либо имеют значение для дальнейшего течения административного дела (например, необходимость проведения сложных и длительных исследований, специальных экспертиз служит основанием продления срока проведения проверки при осуществлении государственного контроля<sup>7</sup>).

### Виды стадий

#### АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

В теории административного процесса не сложилось единого мнения о количестве и видах его стадий, исключение составляет производство по делам об административных правонарушениях, где стадии установлены Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>8</sup>.

Одним из первых выделил отдельные стадии административного процесса В. Д. Сорокин. К стадиям он отнес:

- а) возбуждение производства по административному делу;
- б) рассмотрение административного дела;
- в) принятие решения по административному делу;
- г) исполнение решения по административному делу;
- д) пересмотр решения по административному делу<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по государственной регистрации актов гражданского состояния органами, осуществляющими государственную регистрацию актов гражданского состояния на территории Российской Федерации : приказ М-ва юстиции Рос. Федерации от 28 дек. 2018 г. № 307. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

<sup>7</sup> Об утверждении Административного регламента по осуществлению Министерством финансов Российской Федерации государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов : приказ Минфина России от 13 нояб. 2020 г. № 265н. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

<sup>8</sup> Напомним, что к стадиям производства по делам об административных правонарушениях относятся: возбуждение дела об административном правонарушении; рассмотрение дела об административном правонарушении; пересмотр постановлений и решений по делу об административном правонарушении; исполнение постановления по делу об административном правонарушении.

<sup>9</sup> Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право : учеб. СПб. : Юрид. центр «Пресс», 2004. С. 221.

Авторы учебника «Административно-процессуальное право» под редакцией профессора А. И. Каплунова, развивая идеи В. Д. Сорокина, с одной стороны, соглашаются с его выводами о сущности, видах стадий административного процесса и определяют стадию как часть процесса, в пределах которой участники конкретного административного производства выполняют обязательные или возможные действия, предусмотренные для этой стадии, оформляемые соответствующими юридическими документами. Отмечают, что выполнение действий в рамках предыдущей стадии является необходимым условием реализации последующих стадий конкретного производства<sup>10</sup>. С другой стороны, при внимательном анализе содержания учебника можно увидеть, что только у одного из рассматриваемых десяти административных производств выделяется пять стадий (производства по принятию нормативных правовых актов) и только у двух административных производств выделяется отдельная стадия «принятие решения по административному делу» (регистрационное и лицензионное производство)<sup>11</sup>. Авторы указанного учебника делают вывод, что для нормотворческого, лицензионного и регистрационного административных производств пересмотр принятого решения не является стадией этих производств, так как осуществляется в рамках самостоятельного административного производства по рассмотрению жалоб либо в порядке арбитражного или административного судопроизводства<sup>12</sup>. С таким выводом сложно согласиться, так как если внимательно проанализировать административные регламенты, регулирующие порядок предоставления государственной услуги по лицензированию или регистрации, то в них выделяется отдельный раздел «Досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия)» (например, Административный регламент предоставления государственной услуги по государственной регистрации актов гражданского состояния органами, осуществляющими государственную регистрацию актов гражданского состояния на территории Российской Федерации; Административный регламент предоставления органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные пол-

номочия Российской Федерации в области образования, государственной услуги по лицензированию образовательной деятельности).

В связи с вышесказанным полагаем, что выделение стадии «принятие решения по административному делу» является лишним, так как стадия «рассмотрение административного дела» как раз и будет заканчиваться вынесением итогового решения по делу, что будет служить основанием для наступления следующей стадии «исполнение решения по административному делу», а стадия обжалования и пересмотра решения по административному делу является неотъемлемой частью системы стадий административного процесса вне зависимости от того, как обжалуется решение по административному делу – в судебном или во внесудебном порядке.

В отдельных видах административных производств мы можем увидеть следующую картину по системе и составу стадий.

Так, в дисциплинарном производстве А. И. Каплунов и Е. А. Рогожкина полагают, что в качестве стадий следует выделить:

1) стадию, на которой устанавливается состав правонарушения, признаки которого фиксируются в процессуальном документе и подтверждаются доказательствами;

2) стадию, на которой определяется норма, устанавливающая ответственность, и мера ответственности, а принятое решение оформляется в соответствующем юрисдикционном акте;

3) стадию, на которой обеспечивается исполнение принятого решения, реализация санкции правовой нормы [12, с. 44].

По мнению А. В. Шевцова, в дисциплинарном производстве и производстве по обращениям граждан четыре стадии: возбуждение производства; рассмотрение и принятие решения по делу; исполнение решения; обжалование и пересмотр [13].

В административно-процедурных производствах К. В. Давыдов выделяет четыре стадии: 1) возбуждение административного дела; 2) рассмотрение административного дела; 3) исполнение административного акта; 4) пересмотр административного дела [14, с. 13–18; 15, с. 13–17]. А. В. Сладкова, по сути, соглашаясь с К. В. Давыдовым, также выделяет четыре стадии

<sup>10</sup> *Административно-процессуальное право* : учеб. / под ред. А. И. Каплунова. СПб. : Изд-во С.-Петерб. ун-та МВД России, 2015. С. 23.

<sup>11</sup> Там же. С. 64, 83, 108, 141, 159, 178, 229, 337, 362.

<sup>12</sup> *Административно-процессуальное право* : учеб. / под ред. А. И. Каплунова. С. 26.



в административно-процедурных производствах: 1) возбуждение (заведение) административного дела (регистрация входящей документации); 2) рассмотрение административного дела (анализ ситуации и документов); 3) принятие решения; 4) исполнение принятого решения<sup>13</sup>.

В. П. Беляев относит к системе стадий контрольного процесса: 1) организационно-подготовительную стадию; 2) стадию установления фактических обстоятельств дела, анализа фактов; 3) стадию выработки и принятия решения (рекомендаций, информации, предписаний) и направления его на подконтрольный объект; 4) проверки исполнения решения, принятого по результатам контроля [16, с. 59].

Таким образом, можно констатировать наличие достаточно различных точек зрения о системе стадий в разных административных производствах, а следовательно, и в административном процессе, что свидетельствует о недостаточно хорошо проработанной теории вопроса, так как должен действовать принцип самоподобия, когда частное происходит из общего и соответствует ему.

Полагаем, что для системы стадий административного процесса характерно наличие четырех стадий, вне зависимости от вида административных производств. Их можно представить следующим образом:

- 1) возбуждение административного дела и предварительное установление его обстоятельств;
- 2) рассмотрение административного дела;
- 3) исполнение решения по административному делу;
- 4) обжалование и пересмотр решения по административному делу.

Следует подробнее рассмотреть две последние стадии, поскольку возникает много дискуссий о месте исполнительного производства в системе административных производств и его соотношении со стадией исполнения решения по административному делу, а также о месте административного судопроизводства в системе административного процесса. Как справедливо отмечал А. Т. Боннер применительно к гражданскому процессу, «общественные отношения, складывающиеся в процессе исполнительного производства, имеют производно-вспомогательный характер и в полной мере отражают основную модель гражданских процессуальных отно-

шений между компетентными государственными органами и участниками процесса. Разница заключается лишь в том, что в данном случае речь идет о заключительной стадии гражданского процесса, в которой реализуется судебное решение» [17, с. 70]. То же самое следует сказать и в отношении исполнительного производства в административном процессе, т. е. о его отсутствии в связи с наличием отдельной стадии административного процесса. Что касается стадии обжалования и пересмотра решения по административному делу, то указанная стадия является факультативной, поскольку ее возникновение полностью зависит от волеизъявления участников процесса и, как известно, процесс обжалования может быть внесудебным (или административным) и судебным, поэтому здесь острее встает вопрос о соотношении административного процесса и административного судопроизводства.

Следует отметить, что стадии административного процесса нельзя четко поделить на судебные и досудебные, как в уголовном процессе. Субъект рассмотрения административного дела зависит от позиции законодателя о необходимости участия в процессе суда или другого органа. В случаях, когда это касается обеспечения конституционных прав участников административного процесса, административное дело чаще всего рассматривает суд. При этом для определения места административного судопроизводства в административном процессе необходимо понимать, что суд как субъект административно-процессуальных правоотношений может вступать в процесс на разных его стадиях, и он не является единственным субъектом административно-процессуальных отношений, который принимает юридически значимые процессуальные решения. Все-таки административное судопроизводство не выступает отдельным видом административных производств. Данный вид судопроизводства – это упорядоченная и урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность суда по принятию определенных видов административно-процессуальных решений. Не всегда такой вид деятельности суда связан с разрешением всего административного дела. В ряде случаев идет речь о применении мер административного принуждения, которые не связаны с принятием решения о привлечении к ответственности, но могут быть

<sup>13</sup> *Административно-процедурная деятельность органов исполнительной власти* : учеб.-метод. пособие. М. : Проспект, 2018. С. 29–30.

связаны с применением мер медицинского характера. Таким образом, суд в качестве участника административного процесса может выступать на разных его стадиях (от рассмотрения административного дела до исполнения решения по делу). В свое время автор уже высказывал мысль о том, что суд вступает в административный процесс в качестве органа, рассматривающего административные дела, на разных стадиях административного процесса, так как это вытекает из анализа положений раздела IV Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации [18, с. 51–56]. Данный момент существенно отличает административный процесс от уголовного, гражданского, арбитражного, конституционного процессов.

Следует согласиться с позицией Д. Н. Бахраха, высказанной еще в 2000 г., что одной из особенностей российской юриспруденции является «интервенция» судебной власти в систему публичной исполнительной власти, когда усиливается роль правосудия в административной деятельности [10, с. 15]. Данную мысль Д. Н. Бахраха необходимо развить еще дальше и сделать вывод о том, что для российской юриспруденции характерно взаимопроникновение компетенций органов судебной и исполнительной власти, а также других органов публичного управления при разрешении административных дел в административно-процессуальном порядке. Такое взаимопроникновение деятельности органов публичной власти и управления одновременно сохраняет независимость друг от друга и обеспечивает функционирование системы «сдержек и противовесов».

#### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Во-первых, административно-процессуальная форма характеризует административный процесс с точки зрения внешнего выражения, а стадии отражают его внутренне содержание.

Во-вторых, разграничивая разные виды процессуальной формы, необходимо отметить, что для уголовно-процессуальной формы характерен досудебный и судебный порядки производства по уголовному делу, урегулированные Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации, для гражданско-процессуальной формы – судебный процессуальный порядок производства по делу, урегулированный Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации, административно-процессуальной

форме свойственны внесудебный, досудебный и судебные порядки производства по административному делу, обусловленные спецификой и особенностями ее предмета.

В-третьих, административно-процессуальная форма не обладает единством, поэтому в зависимости от вида административного производства порядок возбуждения, рассмотрения административного дела, обжалование и исполнение решения по нему могут иметь свои особенности.

В-четвертых, административное судопроизводство не является процессуальной формой административного процесса.

В-пятых, под стадиями административного процесса понимаются отдельные, но взаимосвязанные этапы развития административного дела, состоящие из административно-процессуальных действий, объединенных едиными задачами, процессуальными сроками и выносимыми промежуточными и итоговыми административно-процессуальными решениями, и направленные на возбуждение административного дела, установление обстоятельств, его рассмотрение и исполнение итогового решения, а также его обжалование и пересмотр.

В-шестых, для стадий административного процесса характерно следующее:

- определенная совокупности действий, направленных на выполнение промежуточной административно-процессуальной задачи;

- регулирование данных действий административно-процессуальными нормами;

- наличие промежуточных и итоговых административно-процессуальных решений, которые, с одной стороны, отделяют стадии друг от друга, а с другой – связывают их между собой;

- наличие процессуальных сроков на совершение административно-процессуальных действий и принятие административно-процессуальных решений;

- определенный круг участников административно-процессуальных отношений, возникающих в конкретной стадии административного процесса, т. е. участники могут меняться;

- направленность на обеспечение должного процессуального порядка разрешения всех административных дел;

- юридическая значимость принимаемых административно-процессуальных решений.

В-седьмых, административное судопроизводство не является отдельным видом производства в системе административного процесса,

а относится к деятельности суда не только по рассмотрению и разрешению административных дел, отнесенных к ведению суда, но и по применению разных видов мер административного принуждения.

В-восьмых, в зависимости от предмета административного дела суд как субъект административно-процессуальных правоотношений вступает в административный процесс на разных его стадиях.

### Список литературы

1. Беляев В. П., Сорокина В. В. Процессуальная форма юридической деятельности: вопросы теории и практики : моногр. М. : Юрлитинформ, 2011. 140 с.
2. Fracchia F. Administrative Procedure and Democracy: The Italian Experience // *Indiana Journal of Global Legal Studies*. 2005. Vol. 12, iss. 2, art. 11. P. 589–598.
3. Россинский С. Б. Уголовно-процессуальная форма: сущность, проблемы, тенденции и перспективы развития // *Актуальные проблемы российского права*. 2020. Т. 15, № 9. С. 67–79. <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2020.118.9.067-079>
4. Алексеев И. М. К вопросу о понятии уголовно-процессуальной формы // *Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России*. 2014. № 1 (35). С. 67–70.
5. Алексеев И. М. Уголовно-процессуальная форма: единство и дифференциация : моногр. Белгород : БелЮИ МВД России, 2015. 110 с.
6. Проблемы развития процессуального права России : моногр. / А. В. Белякова, Л. А. Воскобитова, А. В. Габов и др. ; под ред. В. М. Жуйкова. М. : Норма : Инфра-М, 2016. 224 с.
7. Власова Н. А. О закономерностях развития уголовно-процессуальной формы // *Научный портал МВД России*. 2020. № 3 (51). С. 47–52.
8. Юридическая процессуальная форма: теория и практика / Н. В. Виртук, В. М. Горшенев, Т. Н. Добровольская, И. А. Иконичка и др. ; под ред. : В. М. Горшенева, П. Е. Недбайло. М. : Юрид. лит., 1976. 280 с.
9. Теория юридического процесса / И. В. Бенедик, В. М. Горшенев, В. Г. Крупин, Ю. И. Мельников и др. ; под общ. ред. В. М. Горшенева. Харьков : Вища школа, 1985. 192 с.
10. Бахрах Д. Н. Юридический процесс и административное судопроизводство // *Журнал российского права*. 2000. № 9 (46). С. 6–17.
11. Molinari J. B. California Administrative Process: A Synthesis Updated // *Santa Clara Lawyer*. 1970. Vol. 10, № 2. P. 274–287.
12. Каплунов А. И., Рогожкина Е. А. О стадиях производства по дисциплинарным делам в органах внутренних дел с учетом положения теории применения норм административного права, разработанных Алексеем Прокофьевичем Корневым // *Актуальные проблемы административного права и процесса*. 2017. № 4. С. 42–46.
13. Шевцов А. В. Место дисциплинарного производства и производства по жалобам в структуре административного процесса // *Академическая мысль*. 2020. № 2 (11). С. 75–81.
14. Давыдов К. В. Административная процедура: стадии возбуждения и рассмотрения административного дела // *Административное право и процесс*. 2017. № 8. С. 13–18.
15. Давыдов К. В. Административная процедура: стадии пересмотра административного дела и исполнения административного акта // *Административное право и процесс*. 2017. № 11. С. 13–17.
16. Беляев В. П. Стадии контрольного процесса: теоретический аспект // *Право и государство*. 2015. № 1 (66). С. 57–61.
17. Боннер А. Т. Исполнительное производство: отрасль российского права или стадия процесса? // *Законодательство*. 2004. № 8. С. 64–75.
18. Спиридонов П. Е. Административное судопроизводство и гражданский процесс: проблемы соотношения // *Журнал административного судопроизводства*. 2017. № 2. С. 51–56.

### References

1. Belyaev V. P., Sorokina V. V. *Procedural Form of Legal Activity: Issues on Theory and Practice*. Moscow: YurLitinform Publ.; 2011. 140 p. (In Russ.).
2. Fracchia F. Administrative Procedure and Democracy: The Italian Experience. *Indiana Journal of Global Legal Studies*. 2005;12(2):589-598.
3. Rossinskiy S. B. A Criminal-Procedural Form: Essence, Problems, Trends and Prospects of Development. *Actual Problems of Russian Law*. 2020;15(9):67-79. <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2020.118.9.067-079> (In Russ.).
4. Alekseev I. M. To the Question the Concept of the Criminal-Procedural Form. *Bulletin of the Kaliningrad branch of the St. Petersburg University of the Ministry of Interior Affairs of Russia*. 2014;1:67-70. (In Russ.).
5. Alekseev I. M. *Criminal Procedure Form: Unity and Differentiation*. Belgorod: Belgorod Law Institute of Ministry of the Interior of Russia Publ.; 2015. 110 p. (In Russ.).
6. Belyakova A. V., Voskobitova L. A., Gabov A. V. *Problems of the Development of Procedural Law in Russia*. Moscow: Norma Publ., Infra-M Publ.; 2016. 224 p. (In Russ.).
7. Vlasova N. A. Concerning the Development Mechanisms of the Criminal Procedural Form. *Scientific Portal of the Russia Ministry of the Interior*. 2020;3:47-52. (In Russ.).
8. Virtuk N. V., Gorshenev V. M., Dobrovolskaya T. N., Ikonitskaya I. A. *Legal Procedural Form: Theory and Practice*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1976. 280 p. (In Russ.).
9. Benedik I. V., Gorshenev V. M., Krupin V. G., Mel'nikov Yu. I. *Theory of the Legal Process*. Kharkov: Vishcha shkola Publ.; 1985. 192 p. (In Russ.).

10. Bakhrakh D. N. Legal Process and Administrative Proceedings. *Journal of Russian Law*. 2000;9:6-17. (In Russ.).
11. Molinari J. B. California Administrative Process: A Synthesis Updated. *Santa Clara Lawyer*. 1970;10(2):274-287.
12. Kaplunov A. I., Rogozhkina E. A. About Stages of Production of Disciplinary Cases in the Internal Affairs Agencies, Taking Into Account the Provisions of Theory of Application the Norms of Administrative Law, Developed by Alexey Prokofievich Korenev. *Actual Problems of Administrative Law and Process*. 2017;4:42-46. (In Russ.).
13. Shevtsov A. V. Place of Disciplinary Proceedings and Complaints Proceedings In The Structure Of The Administrative Process. *Academic Thought*. 2020;2:75-81. (In Russ.).
14. Davydov K. V. Administrative Procedure: Administrative Case Initiation and Review Stages. *Administrative Law and Procedure*. 2017;8:13-18. (In Russ.).
15. Davydov K. V. Administrative Procedure: Stages of Administrative Case Revision and Administrative Action Implementation. *Administrative Law and Procedure*. 2017;11:13-17. (In Russ.).
16. Belyaev V. P. Stages of Control Process: Theoretical Aspect. *Law and State*. 2015;1:57-61. (In Russ.).
17. Bonner A. T. Enforcement Proceedings: A Branch of Russian Law or a Stage of the Process? *Legislation*. 2004;8:64-75. (In Russ.).
18. Spiridonov P. E. Administrative Legal Proceedings and Civil Process: Problems of Correlation. *Journal of the Administrative Proceedings*. 2017;2:51-56. (In Russ.).

Поступила | Received  
7.07.2021

Поступила после рецензирования  
и доработки | Revised  
14.09.2021

Принята к публикации | Accepted  
14.09.2021