

ИНТЕГРАТИВНОЕ ПОНИМАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

УДК 342.92

DOI: 10.19073/2658-7602-2021-18-3-313-327



Оригинальная научная статья

Интегративная теория административного процесса – единственно верная основа построения модели административного процесса

Александр Иванович Стахов*

✉ alexander-stakhov@ya.ru

Ул. Новочеремушкинская, 69, Москва, 117418, Россия

Аннотация. В статье выделяются и подвергаются критике два взаимоисключающих подхода к пониманию административного процесса, сложившихся в настоящее время в России, которые выхолащивают его комплексное содержание, предопределенное Конституцией Российской Федерации. Системный анализ ст.ст. 10, 18, 72, 118, 126, 132 Конституции РФ выделяет административно-процессуальное законодательство Российской Федерации, которое рассматривается в качестве единой правовой основы административного процесса, осуществляемого судами (в том числе Верховным Судом РФ, судами общей юрисдикции, арбитражными судами), и административного процесса, осуществляемого публичной администрацией (в том числе федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, выполняющими административно-публичные функции, а также организациями, которые в силу федерального закона имеют статус государственного или иного органа в целях выполнения отдельных административно-публичных функций). При таком подходе в структуре административно-процессуального законодательства Российской Федерации выделяется две составные части: 1) административно-процессуальное законодательство, составляющее правовую основу судебного административного процесса; 2) административно-процессуальное законодательство, составляющее правовую основу исполнительного (внесудебного) административного процесса. Развивая информационно-психологический подход, разработанный в теории права применительно к научному познанию административного процесса, следует выделить административно-индицирующие правовые нормы, анализ которых позволяет раскрыть содержание, форму и структуру судебного административного процесса, а также исполнительного (внесудебного) административного процесса и установить интегративную взаимосвязь между ними. Посредством такого научного приема выделяются: 1) группа административно-индицирующих норм, устанавливающих дискрептивную (описательную) информацию о судебных административных делах; 2) группа административно-индицирующих норм, устанавливающих дискрептивную (описательную) информацию о внесудебных административных делах. На основе дифференцированного анализа выделенных правовых норм аргументировано разделяются судебные и внесудебные административные дела, вводятся дифференцированные понятия административного судопроизводства и административного производства, раскрываются структуры судебного и исполнительного (внесудебного) административных процессов. Разработанные научные позиции обусловили выдвижение ключевых предложений по систематизации судебного и исполнительного (внесудебного) административного процесса в России. Обобщая изложенное, можно сделать вывод, что представленный интегративный подход к пониманию административного процесса и выдвинутые на его основе предложения дифференцированной систематизации судебного и исполнительного (внесудебного) административного процесса – единственно верный путь развития российской модели административного процесса.

Ключевые слова: административный процесс; административно-процессуальное законодательство; судебный административный процесс; исполнительный (внесудебный) административный процесс; административное

© Стахов А. И., 2021

* Заведующий кафедрой административного права и процесса им. Н. Г. Салищевой Российского государственного университета правосудия, доктор юридических наук, профессор; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7726-1204>

дело; судебное административное дело; внесудебное административное дело; административно-индицирующие нормы; административное судопроизводство; административное производство; суд; публичная администрация.

Для цитирования: Стахов А. И. Интегративная теория административного процесса – единственно верная основа построения модели административного процесса // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18, № 3. С. 313–327. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-3-313-327>

Original scientific article

The Integrative Theory of the Administrative Process is the Only True Basis for Building a Model of the Administrative Process

Aleksandr I. Stakhov**

✉ alexander-stakhov@ya.ru

69 Novocheremushkinskaya st., Moscow, 117418, Russia

Abstract. The article highlights and criticizes two mutually exclusive approaches to understanding the administrative process that currently exist in Russia, which emasculate its complex content, predetermined by the Constitution of the Russian Federation. From the system analysis of art. 10, 18, 72, 118, 126, 132 of the Constitution of the Russian Federation the administrative procedure legislation of the Russian Federation is distinguished, which is considered as a single legal basis for the administrative proceedings carried out by the courts (including: the Supreme Court of the Russian Federation, courts of general jurisdiction, arbitration courts), and the administrative process carried out by the public administration (including: federal executive authorities, executive authorities of the subjects of the Russian Federation and local self-government bodies performing administrative and public functions, as well as organizations, which, by virtue of federal law, have the status of a state or other body for the purpose of performing certain administrative and public functions). With this approach, two components are distinguished in the structure of the administrative procedural legislation of the Russian Federation: 1) administrative-procedural legislation that forms the legal basis of judicial administrative proceedings; 2) administrative-procedural legislation that forms the legal basis of executive (non-judicial) administrative proceedings. Developing the information-psychological approach developed in the theory of law, in relation to the scientific knowledge of the administrative process, administrative-indicating legal norms are distinguished, the analysis of which allows us to reveal the content, form and structure of the judicial administrative process, as well as the executive (non-judicial) administrative process and to establish an integrative relationship between them. Using such a scientific technique, the following is distinguished: 1) a group of administrative-indexing norms that establish discretionary (descriptive) information about judicial administrative cases; 2) a group of administrative-indexing norms that establish discretionary (descriptive) information about non-judicial administrative cases. By means of a differentiated analysis of the selected legal norms, it is argued: judicial and extra-judicial administrative cases are separated, differentiated concepts of administrative proceedings and administrative proceedings are introduced, the structure of judicial and executive (extra-judicial) administrative proceedings is revealed. Based on the developed scientific positions, the key proposals for the systematization of the judicial administrative process and the executive (non-judicial) administrative process in Russia are put forward. Summarizing the above, it is concluded that the presented integrative approach to understanding the administrative process and the proposals put forward on its basis for differentiated systematization of judicial and executive (extra-judicial) administrative process are the only true way to develop the Russian model of administrative process.

Keywords: administrative process; administrative procedure legislation; judicial administrative process; executive (out-of-court administrative process; administrative case; judicial administrative case; out-of-court administrative case; administrative-indicating norms; administrative proceedings; administrative proceedings; court; public administration.

For citation: Stakhov A. I. The Integrative Theory of the Administrative Process is the Only True Basis for Building a Model of the Administrative Process. *Siberian Law Review*. 2021;18(3):313-327. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-3-313-327> (In Russ.).

© Stakhov A. I., 2021

** Head of the N. G. Salishcheva Department of Administrative Law and Process at the Russian State University of Justice, Doctor of Legal Sciences, Professor; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7726-1204>

ВВЕДЕНИЕ

Общероссийский референдум по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации, проведенный в России 1 июля 2020 г., во многом отразил необратимые изменения системы и структуры государственных органов и органов местного самоуправления, все более удаляющие Россию в своем историческом развитии от советской доктрины административного права и процесса.

Особенно важным для современной административно-правовой науки является одобрение всенародным голосованием ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации, которая предопределяет создание и развитие в России единой системы публичной власти в составе органов государственной власти (в том числе, очевидно, органов исполнительной власти) и органов местного самоуправления, а также признание незыблемости п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации (в части отнесения административно-процессуального законодательства к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации) и ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации (в части обособления административного судопроизводства как самостоятельной формы осуществления правосудия). В связи с этим перед учеными-административистами остро встает вопрос о выборе научно обоснованной модели административного процесса в России, способной эффективно работать в данных конституционных реалиях.

Полагаем, ответ на поставленный вопрос нужно искать в оценке отечественных доктринальных подходов к пониманию административного процесса, сопоставляя их с положениями Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ), которые имеют высшую юридическую силу, прямое действие и применяются на всей территории Российской Федерации.

При проведении исследования использовались следующие методы: общетеоретические методы формальной и диалектической логики, частно-научные методы: юридико-догматический, метод толкования правовых норм, метод сравнительного правоведения.

АНТАГОНИЗМ НАУЧНЫХ ПОДХОДОВ**К ПОНИМАНИЮ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА, СФОРМИРОВАВШИХСЯ В РОССИИ**

Оценивая научные позиции, сформировавшиеся к настоящему времени в России, следует констатировать наличие двух доктринальных подходов к пониманию административного процесса, которые, исходя из конституционного принципа разделения властей, взаимоисключают друг друга.

1. Административный процесс – это деятельность органов публичного управления по разрешению подведомственных им всех категорий индивидуальных юридических дел, как связанных, так и не связанных с разрешением споров и конфликтов (широкое понимание административного процесса, управленческая концепция)¹.

Данная концепция зародилась в советскую эпоху в трудах ученых-административистов [1] в условиях регулирующего воздействия советских конституций, в нормах которых выделялась система органов государственного управления (гл. 8 Конституции РСФСР 1918 г., ст.ст. 104, 113, 122 Конституции РФ 1978 г.). В постсоветский период сторонники управленческой концепции административного процесса стали под воздействием норм Конституции Российской Федерации связывать данный юридический процесс с деятельностью органов исполнительной власти. Так, В. Д. Сорокин определил административный процесс как «урегулированный правом порядок разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, а в предусмотренных законом случаях и другими полномочными субъектами» [2, с.175].

2. Административный процесс – это деятельность судов (судей) по рассмотрению дел, возникающих из материальных административных правоотношений и поэтому административный процесс сводится только к административному судопроизводству (юстиционное понимание административного процесса, судебная концепция)². Сторонники судебного понимания административного процесса в качестве ключевого аргумента утверждают, что юридический процесс предполагает правовой спор и обязательное участие трех лиц: двух сторон и арбитра [3, с. 11]. В рамках данного подхода Ю. Н. Старилов рассматрива-

¹ Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право : учеб. для вузов. СПб. : Юрид. центр «Пресс», 2004. С. 203.

² Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право : учеб. для вузов. М. : Норма, 2009. 640 с.

ет административный процесс в собственном смысле слова как процесс судебный, связывая его с разрешением спора о праве, и отождествляет административный процесс, по сути, с административным судопроизводством [4, с. 44, 53, 55].

Изложенные научные подходы к пониманию административного процесса, несмотря на их противоположность, объединяет одна научная позиция: в них административный процесс отождествляется с деятельностью правоприменительных органов, а именно органов исполнительной власти, органов судебной власти, поэтому органы законодательной власти исключаются из числа субъектов, осуществляющих административный процесс. Такой научный прием, считаю, заслуживает одобрения, так как соответствует сложившимся отечественным доктринальным представлениям о субъектах, осуществляющих правоприменительный процесс. В частности, уголовный процесс отождествляется в отечественной доктрине с деятельностью суда и компетентных внесудебных правоприменительных органов (в том числе органов следствия и дознания)³. Гражданский процесс, по единодушному признанию ученых-юристов, осуществляется исключительно с деятельностью судов⁴.

Несмотря на обозначенное объединяющее начало, исследуемые научные подходы к пониманию административного процесса, по сути, отрицают друг друга, так как сформулированы без учета системного анализа ключевых положений Конституции РФ и оценки фактически достигнутого уровня современного административно-процессуального законодательства Российской Федерации. На мой взгляд, в данных научных позициях раскрываются отдельные стороны современного административного процесса, поэтому искажается, выхолащивается его комплексное содержание, предопределенное Конституцией РФ. Разберемся, в чем это выражается.

Во-первых, при отсутствии в нормах Конституции РФ таких категорий, как «органы государственного управления», «публичное управление»,

«управленческая деятельность», доктринальная связь административного процесса с органами публичного управления, которая использована в управленческой концепции административного процесса, представляется необоснованной.

Во-вторых, в соответствии с ч. 3 ст. 132 Конституции РФ, которая признает органы государственной власти и органы местного самоуправления в качестве единой системы публичной власти, представляется несостоятельным рассматривать органы исполнительной власти в качестве единственного субъекта, осуществляющего административный процесс.

В-третьих, сведение административного процесса только к административному судопроизводству представляется безосновательным, в силу того, что в соответствии с п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ административно-процессуальное законодательство представлено шире, чем это необходимо для административного процесса, осуществляемого судами. В силу норм, составляющих правовую основу системы судебной власти⁵, в Российской Федерации исключена возможность правового регулирования процессуальной деятельности судов посредством законов субъектов Российской Федерации. Исключительный приоритет процессуального регулирования деятельности судов отведен нормам Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов. В связи с этим можно сделать вывод, что для правового регулирования административного процесса, осуществляемого судами, в том числе федеральными судами и мировыми судами, возможно принятие лишь федеральных законов, образующих соответствующий массив федерального административно-процессуального законодательства.

Поэтому к авторам, отождествляющим административный процесс исключительно с деятельностью судов, возникают два резонных, взаимосвязанных вопроса: зачем в России принимать в соответствии с п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ законы, иные нормативные правовые

³ Божьев В. П., Гаврилов Б. Я. Уголовный процесс : учеб. для акад. бакалавриата. М. : Юрайт, 2019. 490 с. ; Курс уголовного процесса / под ред. Л. В. Головки. 2-е изд., испр. М. : Статут, 2017. 1280 с.

⁴ Власов А. А. Гражданский процесс : учеб. и практикум для акад. бакалавриата. 9-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2019. 470 с. ; Гражданский процесс : учеб. / под ред. М. К. Треушниковой. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Статут, 2014. 960 с.

⁵ Статья 1 Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» (ред. от 2 авг. 2019 г.) (Рос. газ. 2014. 7 февр. ; 2019. 7 авг.); ч. 1 ст. 2 Федерального конституционного закона от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» (ред. от 8 дек. 2020 г.) (Рос. газ. 2011. 11 февр. ; 2020. 11 дек.); ч. 2 ст. 2 Федерального конституционного закона от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» (ред. от 8 дек. 2020 г.) (Рос. газ. 1995. 16 мая ; 2020. 11 дек.); ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» (Рос. газ. 1998. 22 дек.).

акты субъектов Российской Федерации в целях административно-процессуального регулирования и каковы истинные границы современного административного процесса, гарантированные данной нормой Конституции РФ. На поставленные вопросы можно ответить только, если определить структуру административно-процессуального законодательства Российской Федерации.

**ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ И СТРУКТУРА
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, СФОРМИРОВАВШЕГОСЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Отметим, что п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации относит административно-процессуальное законодательство к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации наряду с административным законодательством. Следовательно, субъектам Российской Федерации 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 Российской Федерации и выполняют правоприменительные функции, урегулированные административным законодательством в пределах предметов ведения субъекта РФ и муниципальных образований, установленных Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁶ и Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁷.

Исходя из анализа указанных федеральных законов в комплексе с отдельными административно-процессуальными законами (например, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»⁸),

возможно в качестве несудебных органов, уполномоченных осуществлять административный процесс, рассматривать органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления, выполняющие правоприменительные функции, урегулированные административным законодательством.

Важно подчеркнуть, что в соответствии со ст.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 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют совместно с федеральными органами исполнительной власти *единую систему исполнительной власти в Российской Федерации*. В связи с этим 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 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»⁸,

⁶ Рос. газ. 1990. 19 окт.

⁷ Рос. газ. 2003. 8 окт.

⁸ Рос. газ. 2020. 5 авг.

Интегративное понимание административного процесса

Федерации»⁹, а также положениями Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (ред. от 20 ноября 2020 г.)¹⁰ 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 законодательства¹¹.

Из анализа ряда федеральных законов, которые регулируют административно-публичные функции федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления, можно сделать вывод, 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 РФ¹², Центральный Банк РФ¹³, административная ко-

миссия¹⁴, комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав¹⁵, государственные корпорации и иные организации, имеющие статус контрольного (надзорного) органа¹⁶ и др.).

С моей точки зрения, посредством описанного приема правового регулирования расширяется воздействие административно-процессуального законодательства Российской Федерации. 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.

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 этих функций. Данную подсистему публичной власти логично называть *публичной администрацией* по аналогии с зарубежными странами, в которых публичная администрация выделяется в специальных законах¹⁷ и доктринальных источниках¹⁸.

Учитывая особенности отечественного административно-правового регулирования, в структуре

⁹ Рос. газ. 2020. 9 нояб.

¹⁰ Рос. газ. 2004. 12 марта ; 2020. 23 нояб.

¹¹ Например, КоАП РФ, Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (Рос. газ. 2007. 6 окт.); Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (Рос. газ. 2006. 5 мая); Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (Рос. газ. 2011. 6 мая); Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»; постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг» (ред. от 3 ноября 2018 г.) (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 22, ст. 3169 ; 2018. № 46, ст. 7050); административные регламенты федеральных органов исполнительной власти и др.

¹² Статья 2 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (Рос. газ. 2013. 10 апр.).

¹³ Часть 1 ст. 74 Федерального закона от 10 июля 2002 г. «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (Рос. газ. 2002. 13 июля), ст.ст. 22.1, 23. 74 КоАП РФ.

¹⁴ Статья 22.1 КоАП РФ.

¹⁵ Статьи 22.1, 23.2 КоАП РФ.

¹⁶ Статья 7 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»» (Рос. газ. 2007. 5 дек.).

¹⁷ Например, Испанский Закон о юридическом режиме публичного сектора 2015 г. (*Régimen Jurídico del Sector Público* : Ley de 1 de octubre 40/2015. URL: <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/40/con>), Органический закон Мексики о федеральной публичной администрации 1976 г. (в ред. 2018 г.) (URL: <https://constitutions.ru/?p=8036>) и др.

¹⁸ *Cretella J. R. Manual de Direito Administrativo – Curso Moderno de Graduação. 7ª edição. Rio de Janeiro : Forense da, Losada Gonzalez, 2005 ; Rebelo de Sousa M., Salgado de Matos A. Direito Administrativo Geral. T. 1: Introducao e principios fundamentais. Lisboa : Dom Qixote, 2016.*

публичной администрации Российской Федерации целесообразно выделить: *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 публичной администрации или административно-публичными органами*.

Комплексный анализ отечественного административного законодательства, регулирующего деятельность органов исполнительной власти и местного самоуправления, а также иных административно-публичных органов, позволяет составить следующий перечень научно-типизированных административно-публичных функций, представленных в специальной литературе: административное правопродоставление, административное обязывание, административное стимулирование, административное санкционирование, противодействие административным деликтам, противодействие административным казусам, разрешение внесудебных споров, имеющих административно-публичное значение, административно-принудительное исполнение судебных и административных актов¹⁹.

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 правопродоставление, административное обязывание, административное стимулирование); 2) *административно-охранительные функции*, обеспечивающие охрану и защиту частных и публичных прав, законных интересов (в том числе: админи-

стративное 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 законодательства в целях регулирования административного процесса, осуществляемого публичной администрацией, нет оснований отрицать возможность формирования в России федерального административно-процессуального законодательства в целях регулирования административного процесса, осуществляемого судами на основании ст.ст. 18, 72, 118, 126 Конституции РФ, конкретизированных в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ), Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации (далее – 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, урегулированной специальным массивом федерального административно-процессуального законодательства и нацеленного 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

¹⁹ Стахов А. И., Кононов П. И. Административное право России : учеб. для вузов. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2021. С. 196–199.

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, предусмотренных 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, предусмотренных 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, что *административно-процессуальное законодательство Российской Федерации в силу п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации 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).

Представляется обоснованным выделить две составные части административно-процессуального законодательства Российской Федерации, которые Российская Федерация и субъекты Российской Федерации уполномочены формировать и развивать совместно: 1) *судебное административно-процессуальное законодательство* – массив федерального административно-процессуального законодательства, регулирующего административный процесс, который осуществляется судами (в том числе федеральные законы, регулирующие административный процесс, осуществляемый Верховным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции, арбитражными судами); 2) *исполнительное (внесудебное) административно-процессуальное законодательство*, а именно федеральное и региональное административно-процессуальное законодательство, регулирующее административный процесс, который осуществляют федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, выполняющие административно-публичные функции, а также организации, имеющие статус государственного или иного органа в целях выполнения отдельных административно-публичных функций (в том числе федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ).

Важно также подчеркнуть, что обоснованная структура административно-процессуального законодательства РФ *всесторонне раскрывает правовую основу двух составных частей административного процесса – судебного административного процесса и исполнительного (внесудебного) административного процесса, осуществляемых в России, однако не позволяет установить характер взаимосвязи между ними.*

СОДЕРЖАНИЕ, ФОРМА И СТРУКТУРА СОВРЕМЕННОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

По моему мнению, взаимосвязь судебного административного процесса и исполнительного (внесудебного) административного процесса

можно установить, если определить их содержание, форму и структуру. Поставленную задачу следует решать, используя такие специальные категории, как «административное дело», «судебное административное дело», «внесудебное административное дело».

Термин «дело» и его вариации (уголовное дело, гражданское дело, административное дело и др.) традиционно используются в российской правовой системе, чтобы разграничить самостоятельные виды правоприменительного процесса, а также отделить их от иных правовых явлений действительности.

В связи с этим в ст. 126 Конституции РФ, а также в отраслевых видах процессуального законодательства Российской Федерации (а именно уголовно-процессуальном законодательстве (выделяется в гл. 1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ)), законодательстве о гражданском судопроизводстве (выделяется в ст. 1 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ)), административно-процессуальном законодательстве, предусмотренном ст. 72 Конституции РФ) закрепляются специальные правовые нормы, посредством которых с достаточной определенностью устанавливается система типизированных правоприменительных дел (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 предопределяя форму правоприменительного процесса. Например, таким способом в п. 56 ст. 5 УПК РФ уголовный процесс обоснованно связывается с досудебным производством по уголовному делу и судебным производством по уголовному делу. В статье 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 статье 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 устанавливает различные категории данных дел и тем самым предопределяет соответствующие им обособленные (автономные) виды судебных, внесудебных (досудебных) производств в структуре правоприменительного процесса. Например, посредством закрепленных в разделе IV КАС РФ и разделе III АПК РФ, установлены 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 главе 42 УПК РФ устанавливаются категории уголовных дел, рассматриваемые и разрешаемые судами с участием присяжных заседателей в обособленном (автономном) уголовном судопроизводстве.

С позиции информационно-психологического подхода, разработанного в теории права²⁰, можно утверждать, что в указанных выше правовых нормах устанавливается 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 дискрептивную (описательную) информацию об уголовных, гражданских, административных, иных типизированных правоприменительных делах. Поэтому правовые нормы такого рода предлагается в обобщенном виде называть *индицирующими нормами* (от англ. *indicate* – указывать, показывать, означать, служить признаком, предписывать).

Соответственно, правовые нормы, которые устанавливают дискрептивную (описательную)

²⁰ Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М. : Юрист, 2000. С. 734–735.

Интегративное понимание административного процесса

информацию об административных делах, определяющую 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 Российской Федерации и административно-процессуальном законодательстве Российской Федерации.

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) категорию административных дел, отнесенных к компетенции судов и публичной администрации;
- 4) форму разрешения административных дел, отнесенных к компетенции судов и публичной администрации;
- 5) субъектов, обеспечивающих поэтапное движение административных дел, отнесенных к компетенции судов и публичной администрации;
- 6) субъектный состав административных дел, отнесенных к компетенции судов и публичной администрации;
- 7) систему доказательств по административным делам, отнесенным к компетенции судов и публичной администрации;
- 8) решения, принимаемые по административным делам, отнесенным к компетенции судов и публичной администрации;
- 9) систему мер, применяемых по административным делам, отнесенным к компетенции судов и публичной администрации.

Учитывая вскрытый характер регулирующего воздействия административно-индицирующих норм, можно сделать вывод, что данные правовые нормы, с одной стороны, устанавливают дискрептивную (описательную) информацию об административных делах, отнесенных к компетенции судов, и поэтому определяют содержание, форму и структуру судебного административного процесса. С другой стороны,

устанавливают дискрептивную (описательную) информацию об административных делах, отнесенных к компетенции публичной администрации, и потому определяют 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) административно-индицирующие нормы, устанавливающие дискрептивную (описательную) информацию о судебных административных делах; 2) административно-индицирующие нормы, устанавливающие дискрептивную (описательную) информацию о внесудебных административных.

В группу административно-индицирующих норм, устанавливающих дискрептивную (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, 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 рассмотреть и разрешить административные дела, отнесенные к их компетенции, посредством судебного производства по данному делу, которое в обобщенном виде называется административным судопроизводством. В разделе IV КАС РФ, разделе III, ст. 23.1, ч. 3. ст. 30.1 КоАП РФ закреплены административно-индицирующие нормы, которые устанавливают ряд категорий судебных административных дел, определяющих обособление в структуре судебного административного процесса отдельных самостоятельных (автономных) 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 определяют

отдельные категории судебных административных дел. Так, ст. 20 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-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 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»²¹ 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, о понуждении к исполнению решений и предписаний антимонопольного органа и др.

Группу административно-индицирующих норм, содержащих информацию о внесудебных административных делах, образуют нормы, закрепленные, например, в ст. 33 Конституции РФ, ст. 2 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», ст.ст. 23.2–23.92, 28.3 КоАП РФ, ст. 16 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», ст. 11 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»²², ст. 47 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», ст. 87 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Данные правовые нормы прямо либо косвенно устанавливают отдельные категории внесудебных административных дел (дела об обращениях граждан РФ, об административных правонарушениях, лицензионные дела, реестровые дела, дела о принудительном исполнении требований, содержащихся в исполнительном документе, о нарушениях обязательных требований), которые предопределяют обособление в структуре исполнительного (внесудебного) административного процесса отдельных самостоятельных (автономных) видов административного производства.

Комплексный анализ представленных групп административно-индицирующих норм позво-

ляет определить административное дело как самостоятельный вид типизированных правоприменительных дел, установленный административно-индицирующими нормами Конституции РФ и административно-процессуального законодательства, который разрешается публичной администрацией посредством исполнительного (внесудебного) административного процесса либо судами 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 (*административное дело, разрешаемое судом*) предлагается понимать как документально оформляемый индивидуальный юридико-фактический вопрос, возникший из административных и иных публичных правоотношений и разрешаемый судом в ходе осуществления правосудия посредством административного судопроизводства.

Основанием судебного административного дела является 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.

Предметом судебного административного дела является 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 дискретивную (описательную) информацию о судебных административных делах²³, предмет судебного административного дела связан с обеспечением судом баланса

²¹ Рос. газ. 2006. 27 июля.

²² Рос. газ. 2015. 17 июля.

²³ В частности, ст. 29 АПК РФ, ст. 1 КАС РФ.

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 рассмотрено и разрешено судом посредством применения административно-защитных или административно-охранительных мер обеспечения баланса частных и публичных прав, законных интересов, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, как в пользу частного лица, так и в пользу публичного образования (РФ, субъекта РФ, муниципального образования).

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

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 определить *административное судопроизводство* как урегулированный административно-процессуальным законодательством комплекс последовательных (поочередных), срочных (заранее ограниченных во времени), документально оформляемых, циклических (объединяемых в отдельные стадии) действий и решений суда (уполномоченного судьи) по применению административно-защитных или административно-охранительных мер обеспечения баланса частных и публичных прав, законных интересов в судебном административном деле установленной категории в ходе возбуждения данного дела, подготовки дела к рассмотрению, рассмотрения дела по существу, обеспечения исполнения акта административного правосудия, принятого по делу.

Внесудебное административное дело (административное дело, разрешаемое публичной администрацией) в свою очередь предлагается

понимать как 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 посредством внесудебного производства, урегулированного административно-процессуальным законодательством, а именно посредством *административного производства*.

Основанием внесудебного административного дела является 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.

Поэтому внесудебное административное дело может быть разрешено публичной администрацией 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 дел²⁴, будет логичным признать административное производство (иначе – внесудебное

²⁴ Часть 56 ст. 5 УПК РФ, КоАП РФ, Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

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 административно-процессуального законодательства, 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 *административное производство* как урегулированный административно-процессуальным законодательством комплекс последовательных (поочередных), срочных (заранее ограниченных во времени), документально оформляемых, циклических (объединяемых в отдельные этапы, стадии) действий и решений публичной администрации по применению административно-распорядительных или административно-охранительных мер обеспечения баланса частных и публичных прав, законных интересов во внесудебном административном деле установленной категории в ходе возбуждения данного дела, сбора доказательств по делу, рассмотрения дела по существу, а также обеспечения исполнения административно-правового акта, принятого по делу, без обращения в суд, иные правоприменительные органы, применения данных мер в ходе возбуждения дела, сбора доказательств по делу, направления материалов 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 они взаимодействуют с помощью общих для них процессуальных форматов. Такие общие процессуальные форматы взаимодействия внесудебных и судебных административных дел устанавливаются посредством специальных норм административно-процессуального законо-

дательства, которые предопределяют: 1) *безусловную интеграцию данных дел* (например, 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 правонарушение и назначении ему административного наказания); 2) *обусловленную интеграцию дел* (например, ст. 124 КАС РФ, ст.ст. 198, 208 АПК РФ, ст. 30.1 КоАП РФ устанавливают юридическую возможность оспорить (обжаловать) в суд 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, предлагаю 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 [5], так как позволяет в научно-практических целях:

1) выделять 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, научно обоснованные самостоятельные виды административного судопроизводства, а также административного производства урегулированы административно-процессуальными нормами, которые собраны в отдельных главах федеральных законов с учетом особенностей содержания разрешаемого дела²⁵ либо представлены в специальном федеральном законе²⁶;

²⁵ Например, гл. 21–32 КАС РФ, гл. 25 АПК РФ.

²⁶ КоАП РФ, Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

2) выделять объединяемые (консолидированные) категории внесудебных и судебных административных дел, в том числе базовые и комплексные категории, которые определяют автономизацию (обособление) в структуре административного процесса самостоятельных видов и подвидов судебного административного процесса, а также исполнительного (внесудебного) процесса. Выдвинутый подход к категорированию административных дел, в частности, позволяет выделить в структуре внесудебного административного процесса два базовых вида данного процесса: административно-распорядительный и административно-охранительный процесс, а также систему подвидов данных процессов, в том числе административный правопроставительный, административный обязывающий, административный стимулирующий, административный санкционирующий, административный принудительный, административный спорный процессы. В структуре судебного административного процесса выделяются такие базовые виды данного процесса, как судебный административно-защитный и судебный административно-охранительный, а также отдельные их подвиды, в том числе судебный административный правосоставительный, судебный административно-реабилитационный, судебный административно-деликтный, судебный административно-санкционирующий процессы. Более подробно структура и содержание исполнительного (внесудебного) административного процесса, а также судебного административного процесса раскрывается в специальной литературе²⁷, которая развивает интегративный подход к пониманию административного процесса, выдвинутый группой отечественных ученых-административистов (А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов) в 2013 г. [6].

Резюмируя изложенное, предлагаю рассматривать административный процесс как урегулированную административно-процессуальным законодательством интегрированную систему административных производств и административных судопроизводств, обособляемых (автономизированных) и объединяемых (консолидированных) в зависимости от категории рассматриваемого и разрешаемого внесудебного административного дела или судебного административного дела.

Соответственно, *судебный административный процесс* понимается как урегулированная административно-процессуальным законодательством комплексная деятельность судов, в том числе Верховного Суда РФ, судов общей юрисдикции, арбитражных судов, их уполномоченных представителей – судей, по рассмотрению и разрешению судебных административных дел посредством системы административных судопроизводств, обособляемых (автономизированных) и объединяемых (консолидированных) в зависимости от категории разрешаемого дела.

Исполнительный (внесудебный) административный процесс – урегулированная административно-процессуальным законодательством интегрированная деятельность публичной администрации (в том числе федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, иных административно-публичных органов, а также уполномоченных представителей данных органов – должностных лиц) по рассмотрению и разрешению внесудебных административных дел посредством системы административных производств, обособляемых (автономизированных) и объединяемых (консолидированных) в зависимости от категории разрешаемого дела.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Предлагаемое интегративное понимание административного процесса в полной мере соответствует Конституции Российской Федерации 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.

В целях систематизации судебного административного процесса будет логичным в ходе

²⁷ Зеленцов А. Б., Кононов П. И., Стахов А. И. Административно-процессуальное право России : учеб. для бакалавриата, специалитета и магистратуры : в 2 ч. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2019. Ч. 1. 311 с. ; Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Судебное административное право : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М. : Статут, 2017. 766 с. ; Стахов А. И., Кононов П. И. Исполнительное административно-процессуальное право : учеб. для вузов. М. : Юрайт, 2020. 373 с.

проводимой реформы законодательства об административных правонарушениях²⁸ предусмотреть в Процессуальном кодексе об административных правонарушениях раздел «Административное судопроизводство по делам об административных правонарушениях», коррелирующий с гл. 25 АПК РФ, в котором выделить главу «Судебное производство по делам о привлечении к административной ответственности» и главу «Судебное производство по делам об оспаривании решений административно-публичных органов о привлечении к административной ответственности».

В целях систематизации исполнительного (внесудебного) административного процесса

крайне важно разработать и принять «в одном пакете» два парных системообразующих федеральных закона, коррелирующих с КАС РФ: Федеральный закон «О публичной администрации в Российской Федерации» и Кодекс Российской Федерации об административном производстве.

На мой взгляд, представленный интегративный подход к пониманию административного процесса и выдвинутые на его основе предложения дифференцированной систематизации судебного административного процесса и исполнительного (внесудебного) административного процесса – единственно верный путь развития российской модели административного процесса.

Список литературы

1. Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса : моногр. М. : Юрид. лит., 1968. 142 с.
2. Сорокин В. Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб. : Юрид. центр «Пресс», 2003. 659 с.
3. Демин А. А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства // Государство и право. 2000. № 11. С. 5–12.
4. Стариков Ю. Н. Административная юстиция: теория, история, перспективы. М. : Норма, 2001. 304 с.
5. 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. <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2020-11-8-15>
6. 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. 3–15.

References

1. Sorokin V. D. *Problems of the Administrative Process*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1968. 142 p. (In Russ.).
2. Sorokin V. D. *Legal Regulation. Subject, Method, Process (Macrolevel)*. St. Petersburg: Yuridicheskii tsentr «Press» Publ.; 2003. 659 p. (In Russ.).
3. Demin A. A. The Notion of Administrative Process and Codifition of Administrative Procedural Legislation of the Russian Federation. *State and Law*. 2000;11:5-12. (In Russ.).
4. Starilov Yu. N. *Administrative Justice: Theory, History, Perspectives*. Moscow: Norma Publ.; 2001. 304 p. (In Russ.).
5. Stakhov A. I. Autonomization of the Administrative Procedure in the Russian Federation as the Key to Understanding of Its Borders And Structure. *Administrative Law and Procedure*. 2020;11:8-15. <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2020-11-8-15> (In Russ.).
6. Zelentsov A. B., Kononov P. I., Stakhov A. I. Administrative Procedure and Administrative-Procedure Law in Russia: Conceptual Problems of Contemporary Development. *Administrative Law and Procedure*. 2013;12:3-15. (In Russ.).

Поступила | Received
7.07.2021

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
14.09.2021

Принята к публикации | Accepted
14.09.2021

²⁸ Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. URL: <http://static.government.ru>