



Оригинальная научная статья

Производства по разрешению судебных и внесудебных административных споров как составные части административного процесса

Сергей Александрович Порываев*

✉ dwimmorberg@yandex.ru

Ул. Новочеремушкинская, 69, Москва, 117418, Россия

Аннотация. В настоящее время в Российской Федерации активно идет процесс конституционализации административного права. Он предполагает разграничение административного и административно-процессуального законодательства, а также формирование административно-процессуальных процедур, реализуемых в судебном и внесудебном порядке. Это в свою очередь требует четкого выделения отдельных административно-процессуальных производств, в том числе и производства по разрешению административных споров. На этом основании отмечается тот факт, что современное развитие административного права и процесса должно опираться на конституционные нормы, что предполагает существенную трансформацию отношения между публичной властью и частным лицом, превращая последнее в полноправного субъекта административных правоотношений, создавая новые функции административно-правового регулирования. В работе исследуется существующее административно-процессуальное законодательство, регламентирующее как внесудебный, так и судебный порядок разрешения административных споров. Изучается специфика отдельных законодательных актов в данной сфере. В частности, проведено сравнение общего и специального порядка разрешения внесудебных административных споров. Проведен анализ правового регулирования таких порядков, отмечаются особенности отдельных способов законодательного регулирования внесудебного порядка разрешения административных споров. В статье также сопоставлены административно-правовосстановительные и административно-реабилитационные административные споры. Судебное разрешение административных споров имеет существенную специфику, обусловленную особым местом судебной власти в правовом государстве. Это выражается в особых правовых последствиях судебного решения, а также в применении административно-правовых принципов для более эффективной защиты прав и законных интересов участников правоотношений. По итогам исследования делаются выводы о факте формирования в рамках административно-процессуального законодательства производства по разрешению административно-правовых споров как во внесудебном, так и в судебном порядке, отмечаются недостатки и проблемы его правового регулирования, предлагаются пути их устранения, способные помочь совершенствованию анализируемого производства. Закрепление процедур разрешения внесудебных административно-правовых споров должно осуществляться в едином законодательном акте, а не в рамках разрозненных законов и подзаконных правовых актов. Кроме того, разрешение судебных административно-правовых споров должно быть унифицировано в рамках КАС РФ, однако с учетом тех позитивных элементов, которые имеются на данный момент в АПК РФ.

Ключевые слова: административно-правовые споры; внесудебный порядок; судебный порядок; административный процесс; административные производства.

Для цитирования: Порываев С. А. Производства по разрешению судебных и внесудебных административных споров как составные части административного процесса // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18, № 3. С. 350–358. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-3-350-358>

Original scientific article

Proceedings for the Resolution of Judicial and Non-Judicial Administrative Disputes as Part of the Administrative Process

Sergei A. Poryvaev** 

✉ dwimmorberg@yandex.ru

69 Novocheremushkinskaya st., Moscow, 117418, Russia

Abstract. Currently, the process of constitutionalization of administrative law is actively underway in the Russian Federation. It involves the differentiation of administrative and administrative-procedural legislation, as well as the formation of procedures of the administrative process implemented in judicial and non-judicial forms. This, in turn, requires a clear allocation of separate administrative-procedural proceedings, including proceedings for the resolution of administrative disputes. On this basis, the fact is noted that the modern development of administrative law and process should be based on constitutional norms, which implies a significant transformation of the relationship between public authorities and private individuals, turning the latter into a full-fledged subject of administrative legal relations, creating new functions of administrative legal regulation. The research paper analyzes the existing administrative-procedural legislation regulating both non-judicial and judicial procedures for resolving administrative disputes. The specifics of individual legislative acts in this area are studied. In particular, a comparison is made between the general and special procedures for resolving out-of-court administrative disputes. The research paper analyzes the legal regulation of such procedures, the features of individual methods of legislative regulation of the out-of-court procedure for resolving administrative disputes are noted. The article also compares administrative recovery and administrative-rehabilitation administrative disputes. Judicial resolution of administrative disputes has significant specifics due to the special place of the judiciary in a state governed by the rule of law. This is expressed in the special legal consequences of a court decision, as well as in the application of administrative legal principles for more effective protection of the rights and legitimate interests of participants in legal relations. Based on the results of the study, conclusions are drawn about the fact that within the framework of administrative procedure legislation, proceedings are formed to resolve administrative disputes both out of court and in court. It also notes the shortcomings and problems of its legal regulation, suggests ways to eliminate them, which can help improve the analyzed production. The consolidation of the procedures for resolving out-of-court administrative and legal disputes should be carried out in a single legislative act, and not within the framework of separate laws and subordinate legal acts. In addition, the resolution of judicial administrative and legal disputes should also be unified within the framework of the Code of Administrative Proceedings of the Russian Federation, however, taking into account the positive elements that are currently available in the Code of Arbitration Proceedings of the Russian Federation.

Keywords: administrative-legal disputes; out-of-court procedure; court procedure; administrative process; administrative proceedings; administrative procedures.

For citation: Poryvaev S. A. Proceedings for the Resolution of Judicial and Non-Judicial Administrative Disputes as Part of the Administrative Process. *Siberian Law Review*. 2021;18(3):350-358. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-3-350-358> (In Russ.).

ВВЕДЕНИЕ

Формирование и развитие административно-процессуального законодательства представляет собой одну из важных характерных черт современной российской правовой системы. Основой для таких преобразований являются положения ст. 72 Конституции РФ, согласно которой в России административно-процессуальное законодательство существует не как часть администра-

тивного, а как самостоятельный нормативный массив.

Конституция РФ задает определенную парадигму развития всех отраслей права, в том числе административного и административно-процессуального. Новая парадигма существенно трансформирует отношения между публичной властью и частным лицом, превращая последнее в полноправного субъекта административных

© Poryvaev S. A., 2021

** Associate Professor at the N. G. Salishcheva Department of Administrative Law and Process at the Russian State University of Justice, Candidate of Legal Sciences; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8313-655X>

правоотношений, создавая новые функции административно-правового регулирования, а именно:

1) правообеспечительную, призванную обеспечить реализацию прав и свобод граждан и организаций;

2) правозащитную, связанную с защитой и восстановлением нарушенных прав и свобод и обеспечивающую их гарантированность [1, с. 31].

В связи с этим необходимо формирование такого механизма административно-правового и административно-процессуального регулирования, который, с одной стороны, гарантировал бы максимальное ограничение самой возможности административного произвола, неоправданного вмешательства в сферу частных интересов, а с другой стороны, обеспечивал бы повышение эффективности государственного регулирования в целях защиты интересов общества и государства [2, с. 13]. Этот механизм должен реализовываться как в судебном, так и во внесудебном порядке.

ОБЩЕЕ ЗНАЧЕНИЕ ПРОИЗВОДСТВА ПО РАЗРЕШЕНИЮ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СПОРОВ В СОВРЕМЕННОМ ПРАВОВОМ ГОСУДАРСТВЕ

В правовом государстве властные полномочия публичной администрации не являются беспредельными, но ради общественного блага должны быть ограничены правовыми нормами. Данные ограничения устанавливаются нормами административного права, определяющими правовые процедуры осуществления власти и гарантии прав частных лиц. Однако в процессе реализации властных полномочий неизбежны споры, которые определяются как административно-правовые, так как возникают из административных правоотношений. Такие споры требуют конкретных механизмов для своего разрешения, как внесудебных, так и судебных. Целью же функционирования указанного механизма является обеспечение законности публично-властной деятельности и защита субъективных прав в процессе разрешения судами и иными компетентными органами административно-правовых споров.

В российской административно-правовой науке мнение о том, что рассмотрение административно-правовых споров имеет своей целью и охрану режима законности, и защиту субъек-

тивных прав граждан, высказывалось уже довольно давно [3, с. 9–10]. Это мнение основано на том, что гражданин имеет субъективные публичные права, которые должны признаваться и защищаться государством, а обеспечение режима законности в деятельности публичной власти имеет своей целью не только нормальное функционирование государственного аппарата само по себе, но и защиту прав и свобод граждан и организаций, вступающих в правоотношения с этим аппаратом. В настоящее время, например, А. Б. Зеленцов и О. А. Ястребов указывают, что административно-правовой спор как конфликт, возникающий из административно-правовых отношений, представляет собой спор о субъективном публичном праве, т. е. о праве, принадлежащем определенному лицу в правоотношении с участием частных лиц и административных органов, действующих как публичная власть, а также о законности использования этими органами публичных полномочий в отношениях с частными лицами¹.

ПРОИЗВОДСТВО ПО РАЗРЕШЕНИЮ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СПОРОВ КАК ЧАСТЬ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

Возникает практически и научно значимый вопрос об относимости производства по разрешению административно-правовых споров к системе административных производств, которые в своей совокупности и образуют административно-процессуальное право.

Довольно подробно и детально проработанные критерии выделения административно-процессуальных производств предложены в рамках интегративной концепции административного процесса [4, с. 3–15], согласно которой:

1) в рамках административного процесса приводится в действие публично-правовой механизм, позволяющий физическим лицам и организациям беспрепятственно реализовать возникшие у них в административных и иных публичных правоотношениях субъективные публичные права и обязанности;

2) административный процесс осуществляется специально уполномоченными административно-публичными органами и организациями;

3) в рамках административного процесса обеспечивается как интеграция, так и защита частных и публичных прав и законных интересов;

¹ Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Судебное административное право : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М. : Статут, 2017. С. 22.

4) административный процесс представляет собой внешневластную деятельность уполномоченных субъектов, направленную на разрешение конкретных административных дел;

5) административный процесс может возбуждаться по инициативе как физических лиц и организаций, так и субъектов публичной власти;

6) применение норм в административном процессе осуществляется путем совершения уполномоченными субъектами властных действий и принятия ими властных решений в отношении физических лиц и организаций в одностороннем порядке в соответствии с административными процедурами;

7) административный процесс – комплексная деятельность, проходящая несколько последовательно сменяющих друг друга стадий, на каждой из которых решаются определенные задачи и для этого совершаются необходимые юридически значимые действия, принимаются административно-процессуальные акты, оформляются документы, имеющие значение для дела. Завершением же является принятие итогового решения, которым по существу разрешается правовой вопрос, послуживший основой дела.

Данные критерии можно применить в том числе и к производству по разрешению административно-правовых споров, которое автономизируется из общего массива административных производств как самостоятельная специфическая административно-процессуальная форма деятельности публичной администрации по осуществлению административно-публичных функций, один из комплексных (концептуальных) подвидов административного процесса [5, с. 14–15].

Эти критерии практически в равной степени проявляются как в части споров, разрешаемых в судебном порядке, так и в отношении споров, разрешаемых во внесудебном порядке. Оба эти вида споров могут быть характеризуемы как административно-правовые, так как инициируются заявлением частным лицом требований о защите своих субъективных прав и законных интересов, которые нарушены теми или иными актами или действиями (бездействием) публичной администрации, имеющими место при реализации публично-властных функций.

СПЕЦИФИКА ПРОИЗВОДСТВА ПО РАЗРЕШЕНИЮ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СПОРОВ ВО Внесудебном порядке

Значение производства по рассмотрению административно-правовых споров состоит в том числе и в том, что он служит механизмом уменьшения нагрузки судебной власти, так как позволяет разрешить какую-то часть административных дел самостоятельно, без привлечения суда. Тем самым подкрепляются конституционные положения о разделении ветвей власти и их самостоятельности. В этом плане необходимо отметить введение механизма обязательного досудебного оспаривания субъектами предпринимательской деятельности решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц в соответствии с ч. 2 ст. 39 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»². Такая новелла подчеркивает значение досудебного рассмотрения административно-правовых споров в современной правовой системе. При этом одновременно устанавливается обязанность подавать жалобы в электронной форме через специальный портал, что вызывает определенные сомнения, так как может повлечь ограничение права на подачу жалобы теми лицами, которым затруднен доступ к Интернет-связи.

Самостоятельное развитие производства по рассмотрению административно-правовых споров во внесудебном порядке требует и совершенствования его нормативного регулирования. Уровень гарантий прав и свобод участников соответствующих правоотношений, уровень процессуальной разработки указанного производства должны быть достаточными для поддержания доверия между публичной властью и гражданами, что чрезвычайно важно для современного этапа развития российского общества [6, с. 21].

В настоящее время производство по разрешению административно-правовых споров урегулировано рядом законодательных актов, среди которых основополагающее значение имеет Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»³. Но наряду с ним действуют также законы, устанавливающие специальный порядок

² О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 31, ч. 1, ст. 5007.

³ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19, ст. 2060.

рассмотрения обращений и разрешения споров в конкретных сферах общественной жизни. Среди таковых, содержащих более или менее детальное правовое регулирование, можно назвать федеральные законы «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁴, «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»⁵, «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»⁶, «Об исполнительном производстве»⁷, «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»⁸, «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»⁹, Налоговый кодекс Российской Федерации.

Необходимо также отметить, что и нормативное регулирование производства по разрешению административно-правовых споров во внесудебном порядке не всегда является достаточно полным. Кроме того, в ряде случаев специальные законодательные акты имеют определенные положительные элементы, которые отсутствуют в базовом законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Так, в законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» довольно слабо отражена стадийность административного процесса. Требования к оформлению и конкретному содержанию итогового решения, которым разрешается дело, также довольно неопределенные. В противоположность этому в производстве по разрешению споров в налоговых органах законодательство выделяет несколько видов возможных решений, конкретизируя тем самым их содержание. В производстве по разрешению споров в таможенных органах, кроме выделения нескольких видов решений, законодательство устанавливает достаточно детальный перечень требований к содержанию любого из них.

Закон «О порядке рассмотрения обращений граждан» выделяет фактически только два варианта промежуточных процессуальных решений: о направлении заявления на рассмотрение по компетенции и о продлении срока рассмотрения дела. При этом производство по рассмотрению споров в налоговых или таможенных органах, например, предполагает различные дополнительные виды промежуточных процессуальных актов, в частности, решения о приостановлении действия тех мер принудительного или ограничительного характера, которые обжалуются.

СПЕЦИФИКА ПРОИЗВОДСТВА ПО РАЗРЕШЕНИЮ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СПОРОВ В СУДЕБНОМ ПОРЯДКЕ

Судебные административные споры в наибольшей степени отвечают всем критериям административного процесса. Судебный порядок разрешения административно-правовых споров детально урегулирован процессуальным законодательством. Строгий процессуальный порядок обеспечивает реализацию права на судебную защиту в полном объеме, а также точное, полное и всестороннее выяснение обстоятельств дела для защиты не только частных, но и публичных интересов и обеспечения их баланса. Специальная функция судебной власти как власти, по преимуществу, правозащитной предполагает использование максимально широкого набора средств по обеспечению законности для общества в целом и для каждого физического и юридического лица, в частности. При этом в ходе рассмотрения дела в суде как административный истец, так и административный ответчик являются полноправными участниками процесса. Они имеют одинаковую процессуальную правоспособность и могут активно пользоваться своими процессуальными правами и самостоятельно исполнять свои процессуальные обязанности.

⁴ О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 3 авг. 2018 г. № 289-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 32, ч. 1, ст. 5082.

⁵ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федер. закон от 5 апр. 2013 г. № 44-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14, ст. 1652.

⁶ О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) : федер. закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 28, ст. 2790.

⁷ Об исполнительном производстве : федер. закон от 2 окт. 2007 г. № 229-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 41, ст. 4849.

⁸ О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей : федер. закон от 8 авг. 2001 г. № 129-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 33, ч. 1, ст. 3431.

⁹ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31, ст. 4179.

Стороны равны перед судом, который выполняет функцию беспристрастного арбитра, решающего вопросы законности того или иного правового акта, нарушения этим актом прав и свобод граждан или организаций. Суд, разрешающий дело, организационно, функционально и юридически отделен от всех иных участников производства по делу, осуществляя деятельность по разрешению социальных конфликтов, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, обеспечивая при этом как проверку законности актов и действий (бездействия) публичной власти, так и защиту субъективных прав частных лиц.

В настоящее время такие споры в целом можно разделить на административно-правовосстановительные и административно-реабилитационные. Правовой основой судебных административных споров выступают Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) и Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации (далее – АПК РФ). В целом же законодательство об административном судопроизводстве направлено на осуществление судебной защиты прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций от нарушений со стороны публичной администрации, выступая, как отмечается в науке, процессуальной формой жизни материальных административно-правовых норм [7, с. 10].

Административно-правовосстановительные споры связаны с восстановлением прав, свобод, законных интересов физических лиц, а также прав и законных интересов организаций, нарушенных либо ущемленных решениями, действиями (бездействием) органов публичной администрации, ее представителей, иных субъектов, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, которые при этом не носят принудительного характера. К таким спорам в настоящее время относятся:

1) дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих; дела об оспаривании решений, действий (бездействия) некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе саморегулируемых

организаций; дела о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;

2) дела об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части; дела об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами.

Специфика административно-реабилитационных споров состоит в том, что они обязательно связаны с применением к физическим лицам и организациям мер административной ответственности, а также иных административно-принудительных мер. В настоящее время к таким спорам относятся:

1) дела об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности;

2) дела об оспаривании актов, действий (бездействия), совершаемых в рамках контрольно-надзорного производства по выявлению нарушений обязательных требований.

Стоит отметить, что действующее административно-процессуальное законодательство об административном судопроизводстве на данный момент не выделяет в особое производство дела о нарушении обязательных требований, к которым относятся дела об оспаривании предписаний контрольно-надзорных органов, об оспаривании отзыва лицензий, отзыва продукции, а также отдельных промежуточных процессуальных решений, действий (бездействия) в ходе контрольно-надзорного производства. Данные категории дел возникают из-за оспаривания применения административно-принудительных мер. Эта специфика в настоящий момент законодателем никак не учтена, а рассмотрение таких дел рассредоточено по разным процессуальным кодексам. АПК РФ содержит отдельное производство по рассмотрению дел об оспаривании внесудебных решений органов власти о привлечении к административной ответственности, тогда как Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не выделяет такие дела из общего массива дел об административных правонарушениях, устанавливая единые правила рассмотрения всех дел об оспаривании решений (как судебных, так и внесудебных) о привлечении к административной ответственности, что нельзя признать удачным способом правового регулирования, так как тем самым подрывается конституционный принцип разделения ветвей власти.

Важно учитывать, что суд, осуществляя производство по разрешению административного спора, выступает независимым арбитром, не связанным организационно или функционально ни с органом, принявшим акт, ни с лицом, этот акт оспаривающим. Независимость суда, гарантии объективной и всесторонней проверки акта обеспечиваются и специальными процессуальными правилами осуществления административного судопроизводства, закрепленными законодательно. Такая деятельность судов может совершенно обоснованно рассматриваться как входящая в предмет регулирования административно-процессуального права. Так, А. И. Каплунов указывает, что после принятия и вступления в силу КАС РФ административный процесс включает в себя деятельность суда по рассмотрению административных дел, в рамках которой обеспечивается законность актов и действий субъектов публичной администрации [8, с. 23].

Одним из специфических свойств производства по разрешению административных споров в судебном порядке является то, что суд не наделен полномочиями по отмене административно-правового акта, так как иное означало бы нарушение принципа разделения ветвей власти. Суд может лишь признать акт недействующим или незаконным со дня его принятия или с другой устанавливаемой судом даты. Как отмечают, в частности, Н. М. Чепурнова и Е. А. Дюкова, «в возможностях воздействовать на общественные отношения судебный контроль носит усеченный характер, заключающийся лишь в дисквалификации незаконной или неконституционной правовой нормы либо предписании органу власти или должностному лицу в случае установления нарушения закона при его реализации... В отличие от этого, органы законодательной и исполнительной власти, выполняющие контрольные функции, вправе совершать более широкий круг действий» [9, с. 16–18].

Чтобы правомерно осуществлять деятельность по разрешению административных споров, судам важно учитывать и применять принципы права. Как отмечалось, например,

В. В. Ершовым [10, с. 14–15], принципы, являясь одной из форм права, отличаются от правовых норм и правил поведения, содержащихся в иных формах права, максимальной абстрактностью, высшей степенью обобщенности, фундаментальностью, предельным освобождением от конкретики и частных, устойчивостью, стабильностью, универсальностью, объективным характером и независимостью от произвольного усмотрения законодателя. Они должны определять единообразное и системное развитие отечественного права, отражать главное, устойчивое, закономерное в праве, сущность российского права в целом. Принципы должны зависеть не от субъективного усмотрения законодателя, а от объективно существующих и изменяющихся общественных отношений.

А. Л. Кононов указывал, что под правовыми принципами должны пониматься именно правовые, а не политические идеи. В таком случае они становятся способными служить критерием оценки этих норм судами. Именно поэтому теория общих принципов права появилась во французской юриспруденции в середине XX в. в связи с потребностями судебной практики [11, с. 82–86].

Важность соответствия нормативных административно-правовых актов правовым принципам подчеркнул Конституционный Суд РФ, указав, что принципы являются критерием и мерой оценки правомерности всех нормативных правовых актов и могут напрямую применяться судами¹⁰. Верховный Суд РФ в своих актах также поднимал вопрос о правовых принципах и их месте в правовой системе Российской Федерации¹¹.

Невозможно противопоставлять российские и международные принципы права. В российской науке указывается на тесную взаимосвязь международных и внутрисударственных форм права в современной российской правовой системе, которая проявляется, во-первых, в восприятии современных правовых форм, существующих в правовых системах европейских стран; во-вторых, в определении приоритета применения общепризнанных принципов и норм

¹⁰ По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Правительства Российской Федерации : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 27 янв. 2004 г. № 1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 5, ст. 403.

¹¹ О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации : постановление Пленума Верхов. Суда Рос. Федерации от 10 окт. 2003 г. № 5 // Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации. 2003. № 12.

международного права, которые способствуют интеграции и сближению в плане общих правовых концепций, единых правовых понятий, механизмов обеспечения законности и защиты прав и свобод участников правоотношений [12, с. 198].

Опыт зарубежных стран ценен для России и тем, что во многих из них принципы вырабатывались административными судами и трибуналами десятилетиями, причем на основе конституционных идей и международных актов, что придает им особое значение [13, р. 117–126]. В зарубежных странах общеправовые принципы становятся не декларативными, а инструментальными, что обусловлено именно их многолетним развитием судами [14, р. 195–207].

Определенные принципы права могут быть обозначены как административно-правовые принципы или принципы административно-правового регулирования в связи с тем, что они применяются для регулирования административных правоотношений. При этом административно-правовые принципы определяют как содержание правовых актов, так и процедуру их разработки и принятия, всесторонне регламентируя властную деятельность административно-публичных органов. Следовательно и суды, разрешая административные споры, должны применять данные принципы для оценки законности оспариваемых актов при разрешении судебных административных споров для более эффективной защиты прав и законных интересов участников правоотношений.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В целом можно отметить, что на данный момент административно-процессуальное законодательство, регламентирующее разрешение как внесудебных, так и судебных административно-правовых споров отличается разрозненностью и недостаточной систематизацией. Его дальнейшее совершенствование является насущной задачей правовой науки и практики. Представляется желательным развитие данных видов производств как унифицированных в рамках, с одной стороны, КАС РФ, с другой – специального

единого закона о разрешении административно-правовых споров во внесудебном порядке. Это позволило бы повысить уровень гарантий субъектов административно-процессуальных отношений и достичь большей эффективности административно-процессуального регулирования.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать следующие выводы:

1) в настоящее время в правовой системе России сформировалась система производств по разрешению административно-правовых споров как в судебном, так и во внесудебном порядке;

2) существующие правовые нормы, регламентирующие данное производство, не в полной мере соответствуют требованиям эффективности правового регулирования и нуждаются в совершенствовании;

3) в качестве ориентира для совершенствования внесудебного порядка административно-правовых споров можно использовать уже существующие нормы, регламентирующие разрешение таких споров в таможенных и налоговых органах;

4) представляется, что закрепление процедур разрешения внесудебных административно-правовых споров должно осуществляться в едином законодательном акте, а не в рамках разрозненных законов и подзаконных правовых актов;

5) разрешение судебных административно-правовых споров также должно быть унифицировано в рамках КАС РФ с учетом тех позитивных элементов, которые имеются на данный момент в АПК РФ и с продуманной дифференциацией споров на административно-правовостановительные и административно-реабилитационные с учетом их специфики;

6) судебное разрешение административных споров имеет существенную специфику, обусловленную особым местом судебной власти в правовом государстве. Это выражается в особых правовых последствиях судебных решений, а также в применении административно-правовых принципов для более эффективной защиты прав и законных интересов участников правоотношений.

Список литературы

1. Зеленцов А. Б. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации как предпосылка смены парадигмы в теории административного права // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 22–37.
2. Аврутин Ю. Е. Место института административного судопроизводства в правовой системе современной России в контексте обеспечения надлежащего государственного управления // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 4–15.
3. Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы. М. : Право и Жизнь, 1925. 244 с.

4. 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.
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. Зюзин В. А. О некоторых проблемах понимания и обеспечения исполнения судебных актов, имеющих административно-процессуальное значение // Административное право и процесс. 2020. № 11. С. 21–25. <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2020-11-21-25>
7. Соловей Ю. П. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации как законодательная основа судебного контроля за реализацией дискреционных полномочий публичной администрации // Административное право и процесс. 2016. № 1. С. 5–10.
8. Каплунов А. И. Законодательство об административном судопроизводстве и его влияние на дальнейшее развитие теории административного процесса и формирование административно-процессуального права как отрасли права // Государство и право. 2016. № 10. С. 19–26.
9. Чепурнова Н. М., Дюкова Е. А. Судебный контроль как вид контрольной деятельности государства // Российский судья. 2007. № 10. С. 16–18.
10. Ершов В. В. Правовая природа принципов российского права: теоретические и практические аспекты // Российский судья. 2009. № 5. С. 13–18.
11. Кононов А. Л. Об общих принципах права во французской и бельгийской судебной практике по административным делам // Государство и право. 2001. № 3. С. 82–86.
12. Ордина О. Н. Развитие системы источников административного права России в условиях глобализации. М. : Юрлитинформ, 2013. 400 с.
13. Ginsburg T. Written Constitutions and the Administrative State: On the Constitutional Character of Administrative Law // University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper. 2010. № 331. P. 117–126.
14. Harlow C. Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values // The European Journal of International Law. 2006. Vol. 17, iss. 1. P. 187–214. <https://doi.org/10.1093/ejil/chi158>

References

1. Zelentsov A. B. Code of Administrative Court Procedure of the Russian Federation as a Prerequisite for Changing the Paradigm in the Theory of Administrative Law. *Administrative Law and Procedure*. 2015;11:22-37. (In Russ.).
2. Avrutin Yu. E. Place of the Institute of Administrative Court Proceedings in the Legal System of Modern Russia in the Context of Ensuring Proper Public Administration. *Administrative Law and Procedure*. 2015;11:4-15. (In Russ.).
3. Zagryatskov M. D. *Administrative Justice and the Right of Complaint*. Moscow: Pravo i Zhizn' Publ.; 1925. 244 p. (In Russ.).
4. 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.).
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. Zyuzin V. A. On Some Issues of Understanding and Ensuring of Execution of Judicial Acts of Administrative Procedural Importance. *Administrative Law and Procedure*. 2020;11:21-25. <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2020-11-21-25> (In Russ.).
7. Solovey Yu. P. Code of Administrative Court Procedure of the Russian Federation as a Legislative Framework for Judicial Control of Implementation of Discretionary Powers of Public Administration. *Administrative Law and Procedure*. 2016;1:5-10. (In Russ.).
8. Kaplunov A. I. The Law on Administrative Proceedings and Its Impact on Further Development of the Theory of the Administrative Process and the Formation of Administrative-Procedural Law as a Branch of Law. *State and Law*. 2016;10:19-26. (In Russ.).
9. Chepurnova N. M., Dyukova E. A. Judicial Control as a Type of State Control Activity. *Russian Judge*. 2007;10:16-18. (In Russ.).
10. Ershov V. V. Legal Nature of Principles of Russian Law: Theoretical and Practice Aspects. *Russian Judge*. 2009;5:13-18. (In Russ.).
11. Kononov A. L. On Common Principles of Law in French and Belgian Practice on Administrative Cases. *State and Law*. 2001;3:82-86. (In Russ.).
12. Ordina O. N. *Development of the System of Sources of Administrative Law in Russia in the Context of Globalization*. Moscow: Yurlitinform Publ.; 2013. 400 p. (In Russ.).
13. Ginsburg T. Written Constitutions and the Administrative State: On the Constitutional Character of Administrative Law. *University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper*. 2010;331:117–126.
14. Harlow C. Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values. *The European Journal of International Law*. 2006;17(1):187-214. <https://doi.org/10.1093/ejil/chi158>

Поступила | Received
7.07.2021

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
14.09.2021

Принята к публикации | Accepted
14.09.2021