



Оригинальная научная статья

## Несколько тезисов в поддержку интегративного понимания административного процесса

Павел Иванович Кононов\*

✉ pav.cononov@yandex.ru

Ул. Хлыновская, 3, Киров, 610007, Россия

**Аннотация.** Предлагается авторский подход к обоснованию концепции интегративного понимания административного процесса как совокупности двух составляющих: исполнительного административного процесса и судебного административного процесса. Опровергаются сложившиеся в отечественной юридической науке подходы, согласно которым юридический процесс может иметь место только при осуществлении правосудия, только при разрешении споров и при наличии не менее двух спорящих сторон, а административный процесс отождествляется с административным судопроизводством. На основе толкования норм Конституции Российской Федерации в статье показано, что каждая из трех ветвей государственной власти: законодательная, исполнительная и судебная, имеет свою процессуальную форму функционирования. Такой процессуальной формой осуществления исполнительной власти, по мнению автора, выступает внесудебный (исполнительный) административный процесс. Приводятся примеры, показывающие наличие общего алгоритма разрешения административных дел как административно-публичными органами, так и судами, что свидетельствует о единой процессуальной природе соответствующих видов судебной и внесудебной деятельности и отсутствии между ними принципиальных отличий. Обосновывается вывод о том, что юридический правоприменительный процесс представляет собой деятельность компетентных органов по разрешению любых категорий индивидуальных юридических дел, а юридическая процессуальная процедура – порядок осуществления такой деятельности, в связи с чем они соотносятся между собой как содержание и форма. Автор заключает, что правоприменительный процесс, осуществляемый административно-публичными органами как положительной, так и юрисдикционной направленности, может быть охарактеризован как административный процесс и не является в отличие от административного судопроизводства некой административной процедурой. Административное производство рассматривается как содержательная категория исполнительного административного процесса, а именно, как деятельность по последовательному, постадийному разрешению административного дела. Показаны тесная взаимосвязь и взаимообусловленность исполнительного и судебного административных процессов, наличие которых свидетельствует о том, что данные виды процесса являются составными частями единого целого – административного процесса как общепроцессуальной категории, в связи с чем имеется возможность соответствующим образом построить и систематизировать административно-процессуальное законодательство Российской Федерации.

**Ключевые слова:** юридический процесс; юридическая процедура; судебный процесс; административный процесс; административное производство; административная процедура; административно-публичный орган.

**Для цитирования:** Кононов П. И. Несколько тезисов в поддержку интегративного понимания административного процесса // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18, № 3. С. 328–338. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-3-328-338>

© Кононов П. И., 2021

\* Судья Второго арбитражного апелляционного суда, профессор кафедры конституционного, административного права и правового обеспечения государственной службы Вятского государственного университета, доктор юридических наук, профессор; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0438-0798>

*Original scientific article*

## Several Theses in Support of an Integrative Understanding of the Administrative Process

Pavel I. Kononov\*\*

✉ pav.kononov@yandex.ru

3 Khlynovskaya st., Kirov, 610007, Russia

**Abstract.** An Author's approach to substantiating the concept of an integrative understanding of the administrative process as a combination of two components is proposed: the executive administrative process and the judicial administrative process. The approaches that have developed in domestic legal science are refuted, according to which the legal process can take place only in the administration of justice, only in the resolution of disputes and in the presence of at least two disputing parties, and the administrative process is identified with administrative proceedings. Based on the interpretation of the norms of the Constitution of the Russian Federation, the article shows that each of the three branches of state power: legislative, executive and judicial, has its own procedural form of functioning. Such a procedural form of exercising executive power, according to the Author, is an extrajudicial (executive) administrative process. Examples are given that show the existence of a common algorithm for resolving administrative cases by both administrative-public bodies and courts, which indicates a single procedural nature of the corresponding types of judicial and extrajudicial activities and the absence of fundamental differences between them. The conclusion is substantiated that the legal enforcement process is the activity of the competent authorities to resolve any categories of individual legal cases, and the legal procedural procedure is the procedure for carrying out such activities, in connection with which they are related to each other as content and form. The Author concludes that the law enforcement process carried out by public administrative bodies, both positive and jurisdictional, can be characterized as an administrative process and is not, in contrast to administrative proceedings, a kind of administrative procedure. Administrative proceedings are considered as a meaningful category of executive administrative process, namely, as an activity for the consistent, stage-by-stage resolution of an administrative case. The close relationship and interdependence of executive and judicial administrative processes are shown, the presence of which indicates that these two types of process are constituent parts of a single whole - the administrative process as a general procedural category, in connection with which it is possible to properly construct and systematize the administrative procedural legislation of the Russian Federation.

**Keywords:** legal process; legal procedure; judicial process; administrative process; administrative proceedings; administrative procedure; administrative.

**For citation:** Kononov P. I. Several Theses in Support of an Integrative Understanding of the Administrative Process. *Siberian Law Review*. 2021;18(3):328-338. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-3-328-338> (In Russ.).

### ВВЕДЕНИЕ

В последнее время в отечественной административно-правовой науке вновь оживилась дискуссия по вопросу понимания сущности и структуры административного процесса. Одной из современных фундаментальных концепций административного процесса является теория его интегративного понимания. Основы этой теории были заложены в опубликованной мною в соавторстве с профессорами А. И. Стаховым и А. Б. Зеленцовым статье в № 12 журнала «Административное право и процесс»

за 2013 г. [1, с. 3–15]. В дальнейшем развернутая характеристика интегративной концепции административного процесса была дана в учебниках по административно-процессуальному праву, написанных мною в соавторстве с указанными учеными. Согласно предлагаемому нами подходу административный процесс представляет собой внешневластную правоприменительную комплексную деятельность административно-публичных органов и организаций (далее – административно-публичные органы), а также судов (судей) по разрешению в соответствии

© Kononov P. I., 2021

\*\* Judge of the Second Arbitration Court of Appeal, Professor of the Departments of Constitutional, Administrative Law and Legal Support of the State Services of the Vyatka State University, Doctor of Legal Sciences, Professor; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0438-0798>

с установленными процедурами административных и судебно-административных дел. В структуре рассматриваемого процесса выделяются два его вида: исполнительный, осуществляемый административно-публичными органами в целях первичного полного или частичного разрешения подведомственных им административных дел, и судебный, осуществляемый судами общей юрисдикции и арбитражными судами в рамках рассмотрения судебно-административных дел в целях продолжения и завершения разрешения административных дел, возбужденных либо возбужденных и частично или полностью разрешенных административно-публичными органами, либо в целях проверки законности принятых указанными органами по рассмотренным ими административным делам решений (правовых актов), совершенных ими в рамках этих дел действий (бездействия)<sup>1</sup>.

Вместе с тем в последние годы в литературе стали вновь активно продвигаться идеи понимания административного процесса как исключительно судебного процесса по рассмотрению административных дел в порядке административного судопроизводства и низведения деятельности административно-публичных органов по разрешению подведомственных им административных дел до уровня некой административной процедуры, не признаваемой юридическим процессом [2, с. 75–76, 78–79; 3, с. 614–617; 4, с. 15].

В связи с этим полагаю актуальным вновь акцентировать внимание ученых-административистов на отстаиваемой нами концепции интегративного понимания административного процесса, для чего изложить ряд тезисов, содержащих аргументы в защиту данной концепции.

Целью настоящей статьи является обоснование несостоятельности судебной и юрисдикционной концепций административного процесса и правомерности его интегративного понимания.

Для достижения обозначенной цели автор решает в работе следующие основные задачи: осуществление критического анализа сложившихся в отечественной юридической, в том числе административно-правовой, науке подходов к пониманию юридического процесса и юридической процедуры, административного процесса; определение авторских понятий административного процесса, административного производ-

ства и административной процедуры и подхода к их соотношению между собой; обоснование тесной взаимосвязи и взаимозависимости внесудебного (исполнительного) и судебного административных процессов.

В ходе проведения исследования использовались такие методы, как диалектический, метод формально-логического анализа нормативного материала, метод сравнительного правоведения применительно к административно-процессуальному праву зарубежных государств.

#### О СУДЕБНОЙ И ВНЕСУДЕБНОЙ ФОРМАХ СУЩЕСТВОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

Корни понимания административного процесса как только правоприменительной деятельности судов по разрешению отнесенных к их компетенции административных дел следует искать в советской науке гражданского процесса. В соответствии с доминировавшим в ней подходом категория «юридический процесс» была применима только к судебной деятельности, к судопроизводству, заключающемуся в разрешении юридических споров и конфликтов. Под процессуальной формой реализации права понималась лишь судебная форма. Любая внесудебная деятельность правоприменительных органов, в том числе органов государственного управления, независимо от степени ее нормативной упорядоченности, по мнению ученых-процессуалистов, не заслуживала наименования «юридический процесс» [5, с. 61–86]. Представители современной науки гражданского процесса разделяют обозначенные подходы и в настоящее время [6, с. 72]. При этом серьезных, заслуживающих внимания научных аргументов в обоснование изложенных взглядов их сторонники не приводили ранее и не приводят сейчас. Одновременно с зарождением теории судебной природы юридического процесса возникла и получила соответствующее обоснование концепция широкого понимания такого процесса или, иными словами, концепция юридической процессуальной формы, основоположниками которой выступили теоретики права В. М. Горшенев и П. Е. Недбайло. В основе их подхода лежала мысль о том, что юридический процесс не ограничивается только судопроизводством и в его содержание следует включать и иные

<sup>1</sup> См., напр.: 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, 2021. Ч. 1. С. 24–25.

виды правоприменительной деятельности государственных органов, а именно, различные правоприменительные производства правонадлежательного и правоохранительного содержания, в том числе не связанные с разрешением споров и дел о правонарушениях [7, с. 179–191; 8, с. 12–26]. Такое понимание юридического процесса было поддержано даже отдельными представителями гражданско-процессуальной науки [9, с. 25–31]. В. Д. Сорокиным на основе положений теории В. М. Горшенева и П. Е. Недбайло было выработано широкое понимание административного процесса, в соответствии с которым он является процессуальной формой осуществления государственного управления и в его содержание включаются все виды правоприменительной деятельности органов государственного управления, образующие соответствующие административные производства [10, с. 64, 71–72].

В постсоветской административно-правовой литературе уже неоднократно звучала обоснованная критика интерпретации административного процесса как исключительно административного судопроизводства [11, с. 178–181; 12, с. 30–33]. Полностью разделяя такую критическую точку зрения, хотелось бы акцентировать внимание на следующих наиболее значимых, с моей точки зрения, доводах в обоснование факта существования наряду с судебным также и внесудебного административного процесса.

*Первое.* В отличие от конституций советской правовой системы Конституция Российской Федерации 1993 г. (далее – Конституция РФ) в ст. 10 провозглашает разделение государственной власти в России на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную, и самостоятельность органов каждого из этих видов государственной власти. При этом очевидным и не вызывающим никаких сомнений в юридической науке является факт существования процессуальных форм функционирования законодательной власти в виде законодательного процесса (ст.ст. 104–107 Конституции РФ) и судебной власти в виде судебного процесса — судопроизводства (ч. 2 ст. 118 Конституции РФ). Исходя из начал равноправия и независимости всех ветвей власти возникает вопрос о наличии и соответствующей процессуальной формы осуществления исполнительной

власти. Правомерность постановки такого вопроса следует также из нормы п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, по смыслу которой в ее системном толковании с п. «о» ст. 71 Конституции РФ административно-процессуальное законодательство регулирует не только судебную деятельность (административное судопроизводство). Имеются конституционно-правовые основания говорить о наличии у исполнительной власти собственной отдельной процессуальной формы ее функционирования в виде внесудебного административного процесса, который мы и предлагаем именовать исполнительным административным процессом. В связи с разными задачами и функциями, реализуемыми органами судебной власти и органами исполнительной власти в механизме государства, представляется очевидным и естественным и различие в процессуальных формах их деятельности. Поэтому административный процесс в органах исполнительной власти и иных административно-публичных органах нельзя отождествлять с административным процессом в судах, т. е. с административным судопроизводством. Тем не менее у этих двух видов административного процесса имеются общие черты, свойственные любому юридическому процессу. Кроме того, между ними существует тесная взаимосвязь, о которой будет сказано ниже.

*Второе.* В общей теории права под юридическим процессом, в том числе и правоприменительным, понимается, как правило, совокупность (система) последовательно (по стадиям) совершаемых участниками юридической деятельности действий, принимаемых ими решений (правовых актов) в целях достижения определенного правового результата<sup>2</sup> [13, с. 45–47]. С учетом такого общетеоретического подхода трудно понять логику сторонников судебной концепции административного процесса, отрицающих возможность возникновения и осуществления юридического процесса в ходе правоприменительной деятельности органов исполнительной власти и иных органов публичной администрации. Безусловно, не все виды административной правоприменительной деятельности обладают признаками юридического процесса. К процессуальным, с моей точки зрения, можно отнести лишь те из них, которые связаны с разрешением

<sup>2</sup> См., напр.: *Теория государства и права* : учеб. для юрид. вузов и факультетов / под ред. В. М. Корельского, В. Д. Первалова. М. : Норма : Инфра-М, 1998. С. 395–396 ; *Теория государства и права* : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. 2-е изд., перераб и доп. М. : Юристъ, 2004. С. 442–444.

в порядке нормативно установленной последовательности (стадийности) определенных категорий индивидуальных юридических дел (административных дел). В качестве примеров таких видов административной деятельности можно назвать производство по делам о нарушениях антимонопольного законодательства и законодательства о закупках товаров, работ или услуг для государственных и муниципальных нужд, осуществляемое антимонопольными органами, производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое органами исполнительной власти и иными административно-публичными органами, исполнительное производство, осуществляемое органами Федеральной службы судебных приставов. Перечисленные виды административных производств принципиально ничем не отличаются от судопроизводства. Им, как и судебному процессу, присущи такие признаки, как наличие индивидуального юридического дела, состава участников (сторон и иных участников), стадий (возбуждение, рассмотрение дела, пересмотр принятого по делу решения, исполнение решения по делу), системы доказательств и доказывания. Особенно ясно единообразие процессуальных форм судебной и внесудебной (административной) деятельности просматривается применительно к производству по делам об административных правонарушениях, которое осуществляется в судах и в административно-публичных органах по одним и тем же правилам. В англо-саксонской правовой системе в качестве юридического процесса наряду с судебным выделяется процесс принятия административных решений (*decision-making process*), т. е., по сути, административный процесс в органах публичной администрации<sup>3</sup>. Ссылки на упрощенные по сравнению с судопроизводством процедуры осуществления административной правоприменительной деятельности представляются несостоятельными, поскольку, во-первых, упрощенность процедур не свидетельствует об отсутствии у некоторых видов такой деятельности общих признаков юридического процесса, а во-вторых, и в рамках судопроизводства имеются производства с упрощенной процедурой разрешения отдельных категорий судебных дел (приказное производство, упрощенное производство в гражданском и арбитражном процессе), которые тем не менее яв-

ляются составными частями судопроизводства, а значит и юридического процесса.

При указанных обстоятельствах совершенно безосновательно отрицать процессуальную природу перечисленных выше видов административной правоприменительной деятельности и переводить их в разряд неких административных процедур.

#### О юрисдикционной и неюрисдикционной природе

##### административного процесса

В общей теории права и в науке гражданского процессуального права до настоящего времени существует сформировавшаяся еще в советский период позиция, согласно которой под юридическим процессом необходимо понимать лишь такую правоприменительную деятельность уполномоченных субъектов, прежде всего суда, которая является по своей природе правоохранительной (реализацией санкций правовых норм) и заключается в разрешении споров и дел о правонарушениях. Положительная правоприменительная деятельность, связанная с обеспечением реализации субъектами правоотношений прав и обязанностей, по мнению сторонников указанной точки зрения, не может признаваться юридическим процессом<sup>4</sup> [5, с. 25, 37; 14, с. 66–84]. Такой подход в свое время был проецирован и на административный процесс, под которым предлагалось понимать лишь административную юрисдикцию, т. е. разрешение административных споров и дел об административных правонарушениях [15, с. 17–22]. Среди современных ученых-административистов также имеются те, кто разделяет обозначенную позицию. Так, по мнению А. А. Демина, юридический, и в том числе административный процесс возникает только при разрешении правового спора и при участии в нем не менее трех лиц – двух спорящих сторон и арбитра [16, с. 10–11]. Вместе с тем большинство представителей современной отечественной административно-правовой науки придерживаются иных взглядов, согласно которым в содержание административного процесса необходимо включать не только юрисдикционную деятельность административно-публичных органов, но и их деятельность положительного характера (правопредоставительную, регистрационную, лицензионно-разрешительную,

<sup>3</sup> См., напр.: *Endicott T. Administrative Law. 4<sup>th</sup> ed.* Oxford : Oxford University Press, 2018. P. 121, 127–129, 137–138.

<sup>4</sup> *Протасов В. Н. Общая теория процессуального права* : учеб. пособие для вузов. М. : Юрайт, 2020. С. 69.

контрольно-надзорную и т. п.)<sup>5</sup>. Разделяя данный подход, приведу собственные аргументы в обоснование несостоятельности юрисдикционного понимания административного процесса, осуществляемого административно-публичными органами.

*Первое.* В соответствии с приведенной выше общетеоретической концепцией юридического процесса правоприменительная деятельность административно-публичных органов по разрешению административных дел, связанных с обеспечением реализации прав и обязанностей физических лиц и организаций, и не обусловленных наличием административных споров или совершением административных правонарушений, вполне соответствует признакам данного процесса. В частности, такие виды административной правоприменительной деятельности, как государственная регистрация юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, объектов недвижимости, предоставление физическим и юридическим лицам лицензий и иных специальных разрешений, предоставление физическим и юридическим лицам в собственность или в аренду земельных участков характеризуются присущими юридическому процессу основными чертами, к числу которых можно отнести: наличие соответствующего дела (регистрационного, лицензионного, земельного и т. п.), подлежащего разрешению на основании обращения заявителя, последовательность совершения действий и принятия решений при разрешении дела (принятие обращения, рассмотрение его по существу, принятие решения (административного акта) по делу, выдача заявителю на основе этого решения правоустанавливающего документа (свидетельства, лицензии, разрешения и т. п.)).

*Второе.* Невозможно согласиться с таким пониманием юридического процесса в целом и административного процесса, согласно которому он связывается с обязательным наличием в процессуальных правоотношениях трех участников – двух спорящих сторон и арбитра, уполномоченного на разрешение возникшего спора. Это слишком узкое понимание юридического процесса, которое не учитывает всего многообразия видов правоприменительной деятельности, в том числе административной, и соответствующих этим видам специфических процессуаль-

ных форм их осуществления. При этом стоит отметить, что и судебный процесс не во всех случаях связывается действующим российским процессуальным законодательством, в том числе Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации, с наличием юридического спора и спорящих сторон. К числу бесспорных судебных производств можно, в частности, отнести производства по установлению юридических фактов, об установлении административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, о госпитализации граждан, о защите интересов несовершеннолетних лиц.

В целом же представляется некорректным и недопустимым распространять на административную правоприменительную деятельность, которая осуществляется в рамках функционирования отдельной и самостоятельной исполнительной ветви государственной власти, процессуально-правовые матрицы, используемые судебной властью.

Таким образом, довод сторонников юрисдикционного понимания юридического процесса в целом и административного процесса, в частности, о том, что такие процессы могут иметь место только при наличии спора или правонарушения и при наличии не менее трех участников (сторон и арбитра), не основан на серьезных научных аргументах и базируется лишь на сложившихся в советской юридической науке и закосневших на длительный период процессуально-правовых штампах.

#### **ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОЦЕССЕ, АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРОЦЕДУРЕ**

Как уже было отмечено выше, ученые-правоведы, разделяющие узкое, т. е. судебное и юрисдикционное понимание юридического, в том числе административного, процесса, квалифицируют нормативно упорядоченную внесудебную положительную административную правоприменительную деятельность в качестве материальной административной процедуры. Вместе с тем в административно-правовой науке уже достаточно давно сложилась и поддерживается отдельными учеными позиция, согласно которой положительная (правонадлежная) деятельность

<sup>5</sup> *Административный процесс в Российской Федерации* : учеб. / отв. ред. Л. Л. Попов. М. : Проспект, 2017. С. 18, 29–30 ; *Административный процесс* : учеб. для бакалавриата и магистратуры / под ред. М. А. Шатиной. М. : Юрайт, 2014. С. 17–20.

**Интегративное понимание административного процесса**

административно-публичных органов, хотя и является, наряду с административно-юрисдикционной (административно-юрисдикционным процессом), составной частью административного процесса, но тем не менее имеет процедурный характер. Такая деятельность именуется в литературе административно-процедурным процессом. Представители данного подхода полагают, что административно-процедурный процесс осуществляется в форме административных процедур, а административно-юрисдикционный процесс – в форме административных производств. При этом не приводятся четкие критерии отграничения административных процедур от административных производств, допускается смешение этих понятий<sup>6</sup>. В связи с этим в очередной раз встает вопрос о соотношении категорий «административный процесс», «административная процедура» и «административное производство». Обозначу свое мнение по данному вопросу.

В общей теории права существует позиция, согласно которой юридический процесс является разновидностью юридической процедуры<sup>7</sup>. Данную точку зрения среди ученых-административистов разделял Д. Н. Бахрах<sup>8</sup>.

Такой подход представляется принципиально неверным.

Согласно толковым словарям русского языка, изданным в разные годы, словом «процесс» обозначается «ход, развитие какого-нибудь явления, последовательная смена состояний в развитии чего-нибудь», а слово «процедура» толкуется как «официально установленный порядок выполнения каких-либо действий», «официально установленная последовательность действий для осуществления или выполнения чего-либо»<sup>9</sup>.

С учетом перевода приведенных выше общих понятий «процесс» и «процедура» в сферу юриспруденции, исходя из ее специфики, можно определить уже правовые понятия « юриди-

ческий процесс» и «юридическая процедура». С моей точки зрения, любой правоприменительный процесс, в том числе административный, представляет собой урегулированную процессуальными нормами деятельность уполномоченного субъекта (органа, должностного лица) по разрешению в установленном порядке, в определенной временной последовательности (стадийности) отнесенного к его компетенции индивидуального юридического (в том числе, административного) дела с вынесением (изданием, принятием) по результатам его разрешения итогового решения (правового (в том числе, административного) акта). Применительно к отдельным категориям разрешаемых как судами, так и административно-публичными органами индивидуальных юридических дел такая деятельность подразделяется на соответствующие специализированные производства. Понятием «производство» раскрывается существо правоприменительного процесса именно как деятельности по разрешению индивидуального юридического дела, показывается движение этого дела от одной стадии к другой. В административно-процессуальном законодательстве и административно-правовой науке некоторых зарубежных государств административное производство определяется как деятельность (система актов и действий) административных органов по принятию и обеспечению исполнения административных актов и заключению административных договоров<sup>10</sup>. Производство по индивидуальному юридическому (в том числе, административному) делу – это содержательное наполнение правоприменительного, в том числе административного, процесса.

Юридическая процессуальная процедура, по моему мнению, может быть определена как установленный процессуальными нормами порядок (перечень процессуальных действий и решений, последовательность и сроки их

<sup>6</sup> См., напр.: *Административный процесс в Российской Федерации* : учеб. / отв. ред. Л. Л. Попов. С. 83–85, 232–238 ; *Административное право. Административный процесс* : учеб. / под ред. М. А. Лапиной, Г. Ф. Ручкиной. М. : Юстиция, 2019. С. 448–453.

<sup>7</sup> См., напр.: *Протасов В. Н.* Указ. соч. С. 34–35, 46.

<sup>8</sup> *Бахрах Д. Н.* Административное право России : учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Эксмо, 2006. С. 244–245.

<sup>9</sup> См., напр.: *Ожегов С. И.* Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. 13-е изд., испр. М. : Русский язык, 1981. С. 558 ; *Ушаков Д. Н.* Большой толковый словарь современного русского языка. М. : Альта-Принт, 2007. С. 824 ; *Большой словарь иностранных слов* / сост. А. Ю. Москвин. М. : Центрполиграф, 2005. С. 550 ; *Большой академический словарь русского языка*. М. ; СПб. : Наука, 2012. Т. 21. С. 380, 383.

<sup>10</sup> См., напр.: *Сборник законов об административных процедурах*. М. : Инфотропик Медиа, 2016. С. 3, 57, 386 ; *Del-pino L., Del Giudice F.* Compendio di diritto amministrativo. XXXII ed. Napoli : Simone, 2020. P. 216 ; *Palop V. E.* Elementos de derecho público. Décima ed. Madrid : Tecnos, 2019. P. 203–204.

совершения (принятия)) разрешения в рамках правоприменительного (в том числе административного) процесса индивидуального юридического (в том числе, административного) дела.

Таким образом, правоприменительный процесс – это деятельность по разрешению индивидуального юридического дела, содержанием которого выступает производство по данному делу, а правоприменительная процедура – это порядок осуществления указанной деятельности (производства). Юридическая процедура является необходимым и обязательным атрибутом любого юридического процесса, она сопровождает его от возбуждения дела до его окончательного разрешения. Здесь следует согласиться с мнением Д. В. Осинцева о том, что «производство характеризует содержательную, но не формальную сторону административной деятельности, причем в отличие от процедурной “обработки” реальных объектов, юридическое производство-конструктивно-технический тип деятельности, связанный с созданием определенной юридической конструкции» [17, с. 215]. В отличие от производства, образующего содержание правоприменительного процесса, процедура – это внешняя оболочка, форма данного процесса. Поэтому юридическая процедура не может быть признана частью юридического процесса как деятельности, а тем более одним из его видов. Предложенную отдельными учеными-административистами конструкцию административно-процедурного процесса, т. е. административно-процесса как процедуры, следует признать логически несостоятельной. Административный процесс любого вида, как положительный, так и юрисдикционный, есть деятельность, содержание которой состоит в осуществлении производства по административному делу.

С учетом вышеизложенного, полагаю, что цельное, полное представление о внесудебном административном процессе, осуществляемом административно-публичными органами, может быть получено только посредством определения его как одного из видов юридического производства, а именно административного производства.

Термин «производство», в отличие от понятия «процедура», традиционно используется в процессуально-правовой науке для характеристики различных видов юридической процессуальной деятельности и закреплен в действующих в настоящее время процессуальных кодексах, регулирующих различные виды судопроизводства. Применительно к исполнительному административному процессу законодатель также использует понятие «производство». Оно официально закреплено, в частности, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, в федеральных законах от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации»<sup>11</sup>, от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»<sup>12</sup>. Если обратиться к истории административного законодательства России, то можно обнаружить, что понятием «производство» в XIX в. обозначалась деятельность министерств и органов управления в губерниях по разрешению различных категорий подведомственных им дел<sup>13</sup>. В связи с этим будущий федеральный закон, который должен регламентировать общие правила внесудебного разрешения административно-публичными органами административных дел, с моей точки зрения, следует назвать Кодексом административного производства и в качестве базового, системообразующего понятия в нем необходимо использовать понятие «административное производство». При таком подходе терминология данного закона будет в полной мере коррелироваться с терминологией, используемой Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации.

*О наличии оснований для интегрирования исполнительного административного процесса и судебного административного процесса (административного судопроизводства) как двух взаимосвязанных и взаимообусловленных процессуальных форм реализации норм административного и других отраслей публичного права.*

В ранее опубликованных мною работах неоднократно отмечалась тесная взаимосвязь между исполнительным административным процессом и судебным административным процессом, первичность первого и вторичность второго.

<sup>11</sup> Рос. газ. 2002. 5 июня.

<sup>12</sup> Там же. 2007. 6 окт.

<sup>13</sup> См., в частности: *Свод законов Российской империи, повелением Государя Императора Николая Павловича, составленный* : в 15 т. 3-е изд. СПб. : Тип. П. Отд. Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1835. Т. 3: Свод учреждений государственных и губернских. Ч. 1: Основные Законы и Учреждения Государственные. С. 213–236 ; Ч. 2: Учреждения Губернские. С. 86–88.

Однако сторонники судебной концепции административного процесса продолжают утверждать, что такой связи не существует, что административное судопроизводство полностью самостоятельно, не являясь вторичным по отношению к управленческому процессу (административным процедурам), имеющему место в деятельности публичной администрации [4, с. 19–20]. Мне представляется, что отрицание тесной взаимосвязи между двумя обозначенными процессами, с философской точки зрения, означает отрицание общих законов диалектики, а именно движения и взаимодействия между собой явлений окружающей действительности, в том числе в сфере правового регулирования общественных отношений. Кроме того, такой подход явно противоречит как действующему административно-процессуальному законодательству, так и практике разрешения административно-публичными органами и судами административных дел.

Попытаюсь еще раз аргументировать позицию о наличии взаимодействия между исполнительным и судебным административными процессами и об их взаимопроникновении друг в друга.

*Первое.* Любое административное дело возбуждается судом общей юрисдикции или арбитражным судом на основании соответствующего заявления, которое направляется в суд заинтересованным в разрешении дела физическим лицом, организацией, административно-публичным органом или иным органом публичной власти, публичным должностным лицом (например, прокурором). Таким образом, суд не вправе возбудить какое-либо административное дело самостоятельно, без соответствующего волеизъявления иных лиц, а значит, не может самостоятельно начать и осуществить административное судопроизводство.

*Второе.* Административное судопроизводство возбуждается на основании соответствующего заявления, которое, в свою очередь, подается в связи с возбуждением административно-публичным органом внесудебного административного дела и в целях его окончательного разрешения или пересмотра результатов его разрешения. Иными словами, судебное административное дело возникает из ранее возбужденного либо возбужденного и частично или полностью разрешенного административно-публичным органом внесудебного административного дела.

Например, судебное дело об оспаривании решения (правового акта) административно-публичного органа, его должностного лица возникает в результате неудовлетворенности их таким решением (правовым актом), вынесенным административно-публичным органом в рамках внесудебного административного производства (например, регистрационного, лицензионно-разрешительного, контрольно-надзорного, производства по делам об административных правонарушениях). Судебное административное дело о привлечении лица к административной ответственности, о применении иных мер административного принуждения или ограничения (о приостановлении или прекращении деятельности организации, аннулировании лицензии, помещении в специальное учреждение, о принудительной госпитализации и т. п.) возбуждается на основании заявления и материалов ранее возбужденного компетентным административно-публичным органом или прокурором внесудебного административного дела. В данном случае судом осуществляется рассмотрение по существу и разрешение административного дела, возбужденного во внесудебном порядке, административное производство плавно переходит в административное судопроизводство.

*Третье.* Взаимосвязь и взаимозависимость исполнительного (внесудебного) и судебного административных процессов сохраняются и после окончательного разрешения судом возникшего в недрах публичной администрации административного дела. Такая взаимосвязь обусловлена тем, что принятое по судебному административному делу решение в ряде случаев подлежит исполнению компетентным административно-публичным органом в рамках соответствующего внесудебного административного производства. Так, решение суда о признании незаконными ненормативного правового акта, действий (бездействия) административно-публичного органа, которым на последнего возложена обязанность рассмотреть (повторно рассмотреть) обращение и вынести по нему правовой акт (новый правовой акт) должно исполняться посредством возбуждения и осуществления или продолжения уже начатого соответствующего административного производства (о предоставлении земельного участка, о выдаче лицензии или иного специального разрешения и т. п.).

В связи с вышесказанным отрицать тесную взаимосвязь и взаимозависимость административного

производства и административного судопроизводства, а тем более противопоставлять их друг другу как чуждые правовые явления – значит, противоречить положениям действующего административно-процессуального законодательства и реальной практике функционирования процессуального механизма разрешения административных дел.

Наличие указанной взаимосвязи между названными видами административного процесса, с моей точки зрения, позволяет говорить не только о едином административном процессе по аналогии с уголовным процессом, включающим как досудебное, так и судебное производство по уголовным делам, но и о достаточных предпосылках формирования цельной системы административно-процессуального законодательства Российской Федерации с выделением в его структуре исполнительного административно-процессуального законодательства во главе с Кодексом административного производства Российской Федерации, который еще только предстоит разработать и принять, и судебного административно-процессуального законодательства, включающего Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации.

#### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основе вышеизложенного представляется возможным кратко сформулировать следующие основные выводы.

*Первое.* Административный процесс не ограничивается административным судопроизводством и внесудебным разрешением административных споров и дел о правонарушениях и включает также правоприменительную деятельность административно-публичных органов по разрешению всех иных бесспорных и внеделктных административных дел.

*Второе.* Внесудебный, т. е. исполнительный административный процесс не может быть признан административной процедурой и содержательно представляет собой административное производство как деятельность по разрешению внесудебного административного дела.

*Третье.* Исполнительный административный процесс и судебный административный процесс находятся в тесной взаимосвязи и взаимозависимости, интегрированы друг в друга и образуют две составные части административного процесса как базовой процессуально-правовой категории, что создает предпосылки для построения соответствующей двухсоставной системы административно-процессуального законодательства России.

#### Список литературы

1. Зеленцов А. Б., Кононов П. И., Стахов А. И. Административный процесс и административно-процессуальное право России: концептуальные проблемы современного развития // Административное право и процесс. 2013. № 12. С. 3–15.
2. Новиков А. В. Административно-процессуальная форма: значение и правовые реалии // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 70–80.
3. Аврутин Ю. Е. Избранные труды. Размышления о государственной власти, законности и правопорядке, публичном управлении и административном праве. СПб. : Юрид. центр, 2017. 720 с.
4. Стариков Ю. Н. Административное судопроизводство и административные процедуры: к системному взаимодействию и надлежащему уровню правовой регламентации // Административное право и процесс. 2018. № 3. С. 7–23.
5. Труды ВЮЗИ: Проблемы соотношения материального и процессуального права / отв. ред. М. С. Шакарян. М. : ВЮЗИ, 1980. 156 с.
6. Проблемы развития процессуального права России : моногр. / под ред. В. М. Жуйкова. М. : Норма : Инфра-М, 2016. 224 с.
7. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М. : Юрид. лит., 1972. 258 с.
8. Юридическая процессуальная форма: теория и практика. М. : Юрид. лит., 1976. 208 с.
9. Воложанин В. П. Несудебные формы разрешения гражданско-правовых споров. Свердловск : Средне-Уральское книжное изд., 1974. 204 с.
10. Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса. М. : Юрид. лит., 1968. 144 с.
11. Бахрах Д. Н. Очерки теории права. Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2007. 265 с.
12. Каплунов А. И. Значение трудов В. Д. Сорокина для развития научных представлений об административном процессе и статусе административно-процессуального законодательства // Административное право и процесс. 2014. № 3. С. 30–33.
13. Осипов М. Ю. Системы в праве и правовые процессы : моногр. М. : РИОР : Инфра-М, 2015. 282 с.
14. Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права. М. : Норма, 2003. 240 с.
15. Салищева Н. Г. Избранное. М. : РАП, 2011. 568 с.
16. Демин А. А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства // Государство и право. 2000. № 11. С. 5–12.
17. Осинцев Д. В. Система административного права (методология, наука, регламентация) : моногр. М. : Инфра-М, 2014. 229 с.

References

1. 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.).
2. Novikov A. V. Administrative and Procedural Form: Scientific and Legal Reality. *Administrative Law and Procedure*. 2015;11:70-80. (In Russ.).
3. Avrutin Yu. E. *Selected Works. Reflections on State Power, Law and Order, Public Administration and Administrative Law*. Saint Petersburg: Yuridicheskii tsentr Publ., 2017. 720 p. (In Russ.).
4. Starilov Yu. N. Administrative Proceedings and Administrative Procedures: On Systemic Interaction and due Level of Legal Regulation. *Administrative Law and Procedure*. 2018;3:7-23. (In Russ.).
5. Shakaryan M. S. (Ed.). *Proceedings of the All-Union Correspondence Law Institute: Problems of the Relationship Between Substantive and Procedural Law*. Moscow: All-Union Correspondence Law Institute Publ.; 1980. 156 p. (In Russ.).
6. Zhuikov V. M. (Ed.). *Problems of the Development of Procedural Law in Russia*. Moscow: Norma Publ., Infra-M Publ.; 2016. 224 p. (In Russ.).
7. Gorshenev V. M. *Methods and Organizational Forms of Legal Regulation in a Socialist Society*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1972. 258 p. (In Russ.).
8. *Legal Procedural Form: Theory and Practice*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1976. 208 p. (In Russ.).
9. Volozhanin V. P. *Non-Judicial Forms of Settlement of Civil Disputes*. Sverdlovsk: Middle Ural Book Publ.; 1974. 204 p. (In Russ.).
10. Sorokin V. D. *Problems of Administrative Process*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1968. 144 p. (In Russ.).
11. Bakhrakh D. N. *Essays on the Theory of Law*. Yekaterinburg: Ural University Publ.; 2007. 265 p. (In Russ.).
12. Kaplunov A. I. Significance Of Works of V. D. Sorokin for Development of Scientific Ideas on Administrative Procedure and the Status of Administrative-Procedure Legislation. *Administrative Law and Procedure*. 2014;3:28-35. (In Russ.).
13. Osipov M. Yu. *Systems in Law and Legal Processes*. Moscow: RIOR Publ., Infra-M Publ.; 2015. 282 p. (In Russ.).
14. Luk`yanova E. G. *Theory of Procedural Law*. Moscow: Norma Publ.; 2003. 240 p. (In Russ.).
15. Salishcheva N. G. *Selected Works*. Moscow: RAP Publ.; 2011. 568 p. (In Russ.).
16. 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.).
17. Osintsev D. V. *The System of Administrative Law (Methodology, Science, Regulation)*. Moscow: Infra-M Publ.; 2014. 229 p. (In Russ.).

Поступила | Received  
7.07.2021

Поступила после рецензирования  
и доработки | Revised  
14.09.2021

Принята к публикации | Accepted  
14.09.2021