
ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ

THE LAW ENFORCEMENT BY THE ADMINISTRATIVE JURISDICTION BODIES

УДК 342.9

DOI 10.52468/2542-1514.2022.6(4).261-276



АДМИНИСТРАТИВНЫЕ СПОРЫ КАК НЕОТЪЕМЛЕМЫЙ ЭЛЕМЕНТ СОВРЕМЕННОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А.И. Стахов, С.А. Порываев

Российский государственный университет правосудия, г. Москва, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

5 мая 2022 г.

Дата принятия в печать –

20 сентября 2022 г.

Дата онлайн-размещения –

20 декабря 2022 г.

Ключевые слова

Административный спор,
административные
правоотношения,
административно-
процессуальные
правоотношения, публичная
администрация,
административно-публичные
функции, административное
производство, правосудие,
судебная защита,
административное
судопроизводство

Исследуются административные споры, возникающие в российской правовой системе, однако остающиеся недостаточно изученными отечественной административно-правовой наукой. Учитывая опыт зарубежной доктрины административных споров и опираясь на передовые разработки отечественной административно-правовой науки, в частности используя функциональный подход к пониманию современной системы административных правоотношений, проводится комплексный анализ норм Конституции РФ, устанавливающих основы разрешения административных споров в отечественной правовой системе, а также административно-процессуального законодательства Российской Федерации, сформировавшегося под воздействием данных конституционных норм. В результате проведенного анализа сформулировано определение и предложена теоретическая конструкция административного спора, позволяющая отграничить данные споры от правовых споров, имеющих частноправовой характер, а также иных правовых споров, возникающих в отечественной правовой системе. В целях систематизации административных споров проведено их категорирование с использованием специальных оценочных критериев.

ADMINISTRATIVE DISPUTES AS AN INTEGRAL ELEMENT OF CONTEMPORARY RUSSIAN LEGAL SYSTEM

Alexander I. Stakhov, Sergei A. Porivaev

Russian State University of Justice, Moscow, Russia

Article info

Received –

2022 May 5

Accepted –

2022 September 20

Available online –

2022 December 20

Keywords

Administrative dispute,
administrative legal relations,
administrative procedural legal

The subject. The article is devoted to the study of a wide variety of administrative disputes arising in the Russian legal system, but insufficiently studied by domestic administrative legal science.

The purpose of the article is scientific substantiation of the concept, key elements and system of administrative disputes in the Russian Federation, identification of the constitutional foundations for the development of the institute of administrative disputes and proceedings for the resolution of administrative disputes.

The methodology of research includes formal logic and systemic approach as well as legal-dogmatic method, method of interpretation of legal norms, method of comparative jurisprudence.

The main results, scope of application. An administrative dispute is proposed to be understood as a documented disagreement of a subject of administrative or administrative-pro-

relations, public administration, administrative public functions, administrative proceedings, justice, judicial protection, administrative proceedings

cedural legal relations with the decision, action or inaction of a public administration body (official) or another entity implementing or assisting in the implementation of administrative public functions which, in the opinion of the applicant of the dispute violates, infringes or encumbers his subjective right. Such disagreement is addressed to the competent authority (authorized official) of the public administration or the competent court (authorized judge) in order to resolve this disagreement in a special extrajudicial or judicial administrative procedure. The key elements that make it possible to characterize an administrative dispute are: 1) the objects; 2) the matter; 3) the purposefulness of the administrative dispute. The connecting link between the presented elements of an administrative dispute is the subjective right of participants in administrative and administrative-procedural legal relations, or to put it another way – subjective law arising from administrative and administrative-procedural legal relations, which is understood as a collective category combining such a well-known legal structure as "rights, freedoms, legitimate interests", as well as individual elements of the administrative-legal status of the applicant of the dispute, established by the administrative-procedural law, which require extra-judicial or judicial protection in an administrative dispute (first of all, procedural guarantees of innocence and good faith).

Conclusions. Administrative disputes primarily arise from administrative and administrative-procedural legal relations that develop during the implementation of administrative public functions by specialized public authorities and authorized organizations, which in a generalized form are proposed to be called public administration bodies. In some cases, administrative disputes arise from administrative and administrative-procedural legal relations in which public administration bodies and their officials do not participate. These administrative disputes arise in connection with the provision of assistance to the public administration in the performance of its administrative public functions.

1. Введение

Теория административного спора имеет важное значение для российской правовой системы. Конституция Российской Федерации устанавливает исходные предпосылки для данной теории установлены в ст. 2, 18, 33, 46 Конституции РФ. Данные конституционные нормы однозначно определяют активное участие частных лиц (физических лиц и их объединений) в современных административных и административно-процессуальных правоотношениях в качестве субъектов, способных защищать в данных правоотношениях свои права, свободы, законные интересы, а также процессуальные гарантии от решений, действий, а также бездействия органов публичной власти, их представителей, которые нарушают, ущемляют или обременяют данные права, свободы, законные интересы, гарантии. В этой связи юридико-фактические ситуации, возникающие в системе административных и административно-процессуальных правоотношений по поводу нарушенных, ущемленных или обремененных прав, свобод, законных интересов, а также процессуальных гарантий частных лиц, заслуживают пристального внимания административно-правовой науки. Прикладное исследование данных юридико-фактических ситуаций объективно предполагает необходимость научно-обоснованного обособления в российской пра-

вовой системе споров, вытекающих из административных и административно-процессуальных отношений. Данные споры логично называть **административными спорами**.

2. Спор как общеправовая категория

Спор как общеправовая категория имеет большое значение для развития российской правовой науки в целом. Традиционно эта категория разрабатывалась применительно к гражданскому спору представителями цивилистических наук. В этой связи сформировалось устойчивое мнение о том, что сущность правового спора выражается наличием разногласий у противоположных его сторон [1, с. 28]; что спор представляет собой помеху, сопротивление осуществлению гражданского права [2, с. 68–69]; что под спором следует понимать объективное состояние правоотношения, вызванное неисполнением обязанностей одной из его сторон, при которой отсутствует возможность объективного осуществления субъективного права другой стороной [3, с. 35]; что спор выступает как конфликт, который разрешается в определенном процессуальном порядке [4, с. 23]; что под спором следует понимать противоречие между спорящими сторонами о правах и обязанностях в материальном правоотношении [5, с. 25].

Важно отметить, что разработанная теория правового спора в целом связывает категорию спора с

правовым разногласием между участниками материальных правоотношений по поводу взаимных прав и обязанностей [6, с. 205–209; 7, с. 153–155]. Важно указать, что такое ограничение оснований возникновения споров материальными правоотношениями обусловлено спецификой отраслей частного права.

Необходимо указать, что частноправовые подходы к пониманию спора основаны на постулате о юридическом равенстве (равноправии) сторон этого спора. Этот подход не может быть приемлем для административных споров, так как административные споры вытекают из публичных правоотношений, участники которых юридически не равны между собой (неравноправны). В административном споре, наоборот – как минимум один из участников спора, по общему правилу, имеет публично властные полномочия, применяемые в отношении другого участника

3. Административный спор в зарубежных правовых системах

В силу малой изученности административного спора отечественной административно-правовой наукой стоит обратиться к оценке опыта зарубежной доктрины административного и административно-процессуального права, пристально изучающей административные споры в течение длительного исторического периода.

В зарубежной правовой доктрине отмечаются специфические признаки административного спора, отличающие его от частноправового спора.

К таким признакам административного спора (которые во многом специфичны для спора, рассматриваемого в судебном порядке) относятся:

1) субъект, разрешающий дело, обязан сам активно расследовать обстоятельства дела, подлежащие выяснению;

2) субъект, рассматривающий дело, обязан активно содействовать более слабой стороне;

3) в рамках административного процесса имеется потенциально более широкий круг участников, так как возможно привлечение третьих лиц, права которых затронуты;

4) судья, рассматривая дело, проверяет зачастую как первичное решение, так и решения, принимаемые публичной администрацией по жалобам на первичные решения;

5) широко используются письменные доказательства;

6) субъект, рассматривающий дело, может приостанавливать действие оспариваемого акта, а также вынести временное решение, обязательное для публичной стороны;

7) судья, рассматривающий дело, с одной стороны, не может подменить собой орган публичной администрации и принять решение вместо него, а с другой – может потребовать от него принятия нового решения;

8) судья, даже осуществляя проверку ненормативного административного акта, имеет полномочие оценить законность правовых норм, на основании которых он принят [8, с. 126–130; 9, с. 446–450].

Можно отметить, что приведенные признаки административного спора соответствуют базовым принципам, на которых строится административный процесс, осуществляемый за рубежом, а именно:

1) изначальное правовое неравенство частного лица и публичного субъекта в рамках того правоотношения, в котором возник административный спор;

2) связанность органов и лиц публичной администрации целями достижения не своих ведомственных интересов, а публичных интересов государства, субъекта федерации или муниципального образования;

3) задача суда или иного субъекта, разрешающего административный спор, обеспечить защиту частных и публичных интересов.

Опыт зарубежных стран в формулировании и применении этих принципов ценен для России тем, что данные принципы выработывались административными судами и трибуналами десятилетиями, причем на основе конституционных идей и международных актов, что придает им особое значение [10]. Эти принципы могут превращаться из декларативных в инструментальные, что обусловлено и вызвано именно их многолетним развитием судами [11]. При этом принципы должны применяться судами и иными субъектами правоприменения сознательно, с учетом значимых правовых последствий такого применения для участников правоотношений [12, р. 1]. Оценка ситуации при применении принципов права, с одной стороны, требует максимизации общественного интереса, но с другой стороны, требует, чтобы конкурирующие частные интересы были учтены [13, р. 635–636].

Исходя из этих принципов административный спор в рамках европейской правовой доктрины рассматривается как способ обеспечить идеальную форму прямой, абсолютной и «целостной» защиты гражданина, так как они осуществляются в условиях полной публичности и независимости и подчиняются строгим и прозрачным процессуальным правилам, а гражданину при этом предоставляются различные гарантии и активные права участия в приня-

тии решений или, по крайней мере, в юридическом процессе [14, с. 141]. Определение административного спора в европейской (в частности, германской) административно-правовой доктрине предполагает, что спор является таковым, если предмет спора относится непосредственно к публичному праву и речь не идет о частноправовом споре, который разрешается надлежащим гражданско-правовым способом. В рамках данной доктрины к публично-правовым отношениям относится такое правоотношение, в котором отдельный участник подчинен власти государства, т. е. гражданин и субъект власти находятся в отношениях субординации. В рамках правовой системы Германии субъектами публично-правовых отношений являются федерация, федеральные земли, общины и объединения общин, а также корпорации, учреждения, фонды и иные юридические лица публичного права. Однако само присутствие государства еще не ведет к тому, что спор является административным. Так, если государственный орган покупает карандаши для офисных нужд, то речь идет о гражданско-правовых отношениях. Это объясняется тем, что в данном случае государство не использует свою власть, а действует как рядовой участник правоотношений [15, с. 206].

Обобщая изложенное, можно сделать вывод, что в доктрине зарубежных стран разработаны отдельные элементы, которые отчасти определяют природу административных споров, возникающих в российской правовой системе.

4. Конституционные основы административного спора в Российской Федерации

К сожалению, необходимо констатировать, что в советской доктрине административного права такая категория как «административный спор» не была выделена и разработана. Отечественная наука административного и административно-процессуального права, в свою очередь, уделила недостаточно внимания теории административного спора, хотя появляются работы, связанные с анализом отдельных разновидностей или элементов административного спора [16–18]. Лишь немногие видные ученые-административисты обратились к разработке ключевых подходов к пониманию административного спора и поэтому открыли некоторые, отдельные грани данного административно-правового явления. Так, Е.Б. Лупарев относит к административным спорам такой тип комплексного материально-процессуального административного правоотношения, который характеризуется наличием противоречий сторон, вызванных конфликтом инте-

ресов в сфере государственного управления или несовпадением взглядов на законность и обоснованность организационных действий органов и лиц, наделенных государственно-властными управленческими полномочиями [19; 20, с. 36]. А.Б. Зеленцов дает дефиницию административного спора, определяя его как разногласия между субъектами административно-правовых отношений по поводу различно понимаемых взаимных прав и обязанностей и (или) законности административных актов, возникающие в связи с реализацией, применением, нарушением либо установлением правовых норм в сфере публичного управления и разрешаемые в рамках определенной правовой процедуры [21, с. 173]. Кроме того, А.Б. Зеленцов и О.А. Ястребов указывают, что административный спор представляет собой конфликт, возникающий из административно-правовых отношений, 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 лицами [22, с. 22].

Не подвергая сомнению приведенные научные позиции, стоит отметить, что до настоящего времени остается неразрешенной проблема понимания административного спора в условиях конституционного разделения властей, установленного ст. 10 Конституции РФ, обособления местного самоуправления в силу ст. 12 Конституции РФ, а также признания человека и гражданина высшей ценностью в ст. 2 Конституции РФ.

Определение административного спора через «призму» норм Конституции РФ является одной из ключевых проблем конституционализации российского административного права, активно проводимой в современной правовой науке [23–25].

При данном подходе, развивая положения ст. 10 и 12 Конституции РФ стоит уточнить, что административный спор, по общему правилу, может возникнуть между субъектами – обладателями прав и свобод человека и гражданина, которых будет логичным в обобщенном виде называть частными лицами (в том числе, физические лица и организации) и субъектами, выполняющими административно-публичные функции либо содействующими в реализации данных функций.

В современной отечественной административно-правовой литературе к числу субъектов, выполняющих административно-публичные функции

отнесены: органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, организации, которые в силу федерального закона имеют статус государственного или иного органа в целях осуществления отдельных административно-публичных функций (Центральный Банк РФ, Счетная палата РФ, административная комиссия и др.). При таком подходе указанные субъекты называются органами публичной администрации, а их представители - уполномоченными должностными лицами публичной администрации [26; 27].

Научно обоснованная типизация административно-публичных функций позволяет различать административно-распорядительные функции, выполняемые публичной администрацией в России (в том числе: административное нормотворчество, административное правопредоставление, административное обязывание, административное стимулирование) и административно-охранительные функции, выполняемые публичной администрацией в России (в том числе: административное санкционирование, противодействие административным деликтам, противодействие административным казусам, разрешение административных споров) [28, с. 24–25].

Описанный функциональный подход отечественной административно-правовой науки позволяет сделать вывод о том, что административные споры, прежде всего, вытекают из административных и административно-процессуальных правоотношений, которые складываются в рамках административно-публичных функций, реализуемых органами (должностными лицами) публичной администрации. В том числе в перечисленных выше сферах административно-распорядительной деятельности органов (должностных лиц) публичной администрации и сферах административно-охранительной деятельности данных органов (должностных лиц).

При этом следует подчеркнуть, что административные споры могут также возникать без непосредственного участия органов (должностных лиц) публичной администрации и поэтому вытекают:

1) из административных правоотношений, которые складываются без непосредственного участия органов (должностных лиц) публичной администрации, но под их контролем. К примеру, из административных правоотношений, которые складываются

между частным охранником и законными посетителями охраняемой территории или из административных правоотношений, складывающихся между образовательной организацией и обучающимися;

2) административных правоотношений, которые складываются без участия органов (должностных лиц) публичной администрации и без контроля с их стороны, однако связаны с осуществлением административно-публичных функций. К примеру, из административных правоотношений, складывающихся между органами прокуратуры и гражданами, организациями на основании норм КоАП РФ¹, Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле»², но без участия контрольно-надзорных и иных компетентных органов публичной администрации;

3) административных правоотношений, которые складываются внутри системы публичной власти в ходе осуществления государственной гражданской службы, военной службы, иных видов государственной службы, а также в ходе осуществления муниципальной службы.

Развивая положения ст. 33, 46 Конституции РФ, важно отметить наличие конституционных предпосылок для дифференцированного законодательного регулирования внесудебной и судебной защиты субъективного права частного лица в административном споре. Так, в силу ст. 33 Конституции РФ граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. На основании ч. 2 ст. 46 Конституции РФ решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

Таким образом, в соответствии с конституционным разделением компетенции органов публичной власти по разрешению споров, объективно необходимо разделять между собой **внесудебные административные споры и судебные административные споры**.

В этой связи отметим, что судебные административные споры в силу ст. 72 Конституции РФ могут разрешаться судом в специальном административном

¹ См.: Кодекс об административных правонарушениях РФ от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

² См.: Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 5007.

тивно-процессуальном порядке, а именно: не иначе, как посредством специального судебного производства, урегулированного административно-процессуальным законодательством. Очевидно, что такое судебное производство, урегулированное административно-процессуальным законодательством, в силу ст. 118 Конституции РФ называется защитным административным судопроизводством или иначе – **административно-защитным судопроизводством**. В настоящее время отдельные виды административно-защитного судопроизводства достаточно детально урегулированы КАС РФ³ и АПК РФ⁴. Отдельные фрагменты административно-защитного судопроизводства урегулированы административно-процессуальными нормами, закрепившимися в гл. 30 КоАП РФ «Пересмотр постановлений и иных решений по делам об административных правонарушениях».

Отменяя административно-защитное судопроизводство в силу ст. 18, 118 Конституции РФ, будет логичным утверждать, что в соответствии со ст. 72 Конституции РФ внесудебные административные споры разрешаются органами и должностными лицами публичной администрации в специальном внесудебном административно-процессуальном порядке, а именно: посредством внесудебного производства, урегулированного административно-процессуальным законодательством. Такое внесудебное производство, урегулированное административно-процессуальным законодательством, будет логичным сопоставимо со ст. 118 Конституции РФ называть **административно-защитным производством**.

Внесудебные административные споры выделяются в нормах административно-процессуального законодательства не достаточно определено. Единое систематизированное административно-защитное производство, применяемое во взаимосвязи с административными производства по другим категориям дел, в настоящее время отсутствует. В этой связи, отдельные фрагменты административно-защитного производства закрепились в разнообразных федеральных законах и проявляются в отдельных процедурах по пересмотру решений, принимаемых

по существу разрешаемого административного дела. К примеру, такие процедуры урегулированы отдельными административно-процессуальными нормами, закрепившимися в ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»⁵, НК РФ⁶, ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и др.

Проведенное разделение административно-процессуальных форм разрешения внесудебных и судебных административных споров, отражает особую роль судов в системе публичной власти, установленную ст. 18, 46, 118 Конституции РФ. Из данного подхода становится ясным, что суд обеспечивает защиту прав и свобод человека и гражданина в административном споре посредством правосудия в форме административно-защитного судопроизводства. В свою очередь, органы и должностные лица публичной администрации, разрешая внесудебные споры, не осуществляют правосудие, однако защита прав и свобод человека и гражданина в административном споре является для данных органов (должностных лиц) приоритетной в силу ст. 18, 33 Конституции РФ. При наличии административно-процессуального законодательства, гарантированного ст. 72 Конституции РФ, органы (должностные лица) публичной администрации вправе обеспечивать защиту прав и свобод человека и гражданина в специальном внесудебном административно-процессуальном порядке, а именно посредством административно-защитного производства.

Разделяя внесудебные и судебные административные споры, важно отметить, что российское законодательство выделяет случаи обязательного досудебного порядка разрешения ряда административных споров (см. например, ч. 2 ст. 138 Налогового кодекса РФ, ч. 2 ст. 39 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»⁷). Однако такое установление обязательного досудебного разрешения административных споров не препятствует дальнейшей судебной защите субъективного права частных лиц в административном споре, если они пола-

³ См.: Кодекс административного судопроизводства РФ от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

⁴ См.: Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3012.

⁵ См.: Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Фе-

дерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.

⁶ См.: Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824.

⁷ См.: Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 5007.

гают, что их права, свободы, законные интересы либо процессуальные гарантии нарушены, ущемлены или обременены решением, действием (бездействием) органа (должностного лица) публичной администрации.

5. Общая характеристика административных споров, разрешаемых в Российской Федерации

Развивая современные подходы отечественных ученых к пониманию административного спора, сформировавшиеся под воздействием Конституции РФ, важно уточнить особенности материального и процессуального содержания данного правового спора, исходя из комплексного анализа действующего административного и административно-процессуального законодательства Российской Федерации.

При таком подходе **административной спор** предлагается понимать как документально заявленное несогласие субъекта административных или административно-процессуальных правоотношений либо представителя неопределенного круга субъектов данных правоотношений с решением, действием или бездействием органа (должностного лица) публичной администрации либо иного субъекта, реализующего либо оказывающего содействие в реализации административно-публичных функций, которое по мнению заявителя спора нарушает, ущемляет или обременяет его субъективное право и поэтому обращено к компетентному органу (уполномоченному должностному лицу) публичной администрации либо компетентному суду (уполномоченному судье) в целях **разрешения данного несогласия** в специальном внесудебном либо судебном административно-процессуальном порядке, а именно: посредством административно-защитного производства либо посредством административно-защитного судопроизводства.

Предложенное понимание административного спора позволяет отграничить данный спор от споров, имеющих частноправовой характер, которые подлежат разрешению в порядке гражданского или арбитражного судопроизводства, а также иных публично-правовых споров (в том числе, от конституционных или уголовно-правовых споров).

Ключевыми элементами, которые позволяют охарактеризовать административный спор в целях его дифференцированного понимания, являются: 1) объекты административного спора; 2) предмет административного спора; 3) динамика административного спора.

Объектом административного спора является оспариваемое в судебном либо внесудебном адми-

нистративно-процессуальном порядке решение, действие (бездействие) органов и должностных лиц публичной администрации или иного субъекта, реализующего либо оказывающего содействие в реализации административно-публичных функций, которое, по мнению заявителя административного спора нарушает, ограничивает или ущемляет его субъективное право, возникшее из административных и административно-процессуальных правоотношений и поэтому требует защиты со стороны компетентного суда либо компетентного органа публичной администрации.

Важно подчеркнуть, что субъективное право, защищаемое судом либо компетентным органом публичной администрации в административном споре, понимается как собирательная категория, исходя из сложившихся научных подходов в общей теории права [29].

Данное субъективное право с одной стороны возникает из административных и административно-процессуальных правоотношений, в которых юридически оформленное неравенство участников правоотношений предполагает свободу волеизъявления. Соответственно, субъективное право участников данных правоотношений предлагается рассматривать как совокупность прав, свобод и законных интересов, возникающих из благоприятствующих административных и административно-процессуальных правоотношений. Например, таким субъективным правом, защищаемым в административном споре, является право собственности физического или юридического лица на недвижимое либо движимое имущество, возникающее из административных и административно-процессуальных правоотношений в ходе государственной регистрации данного имущества компетентным органом публичной администрации.

С другой стороны, субъективное право возникает из административных и административно-процессуальных правоотношений, в которых юридически оформленное неравенство участников правоотношений исключает свободу волеизъявления. Данное субъективное право участников правоотношений представляет собой совокупность процессуальных гарантий и прав, возникающих из принудительных административных и административно-процессуальных правоотношений. Составными элементами данного субъективного права, защищаемого в административном споре, являются, к примеру, процессуальная гарантия невиновности, установленная ст. 1.5. КоАП РФ, и процессуальная гарантия добросовестности, установленная ст. 3 Федерального за-

кона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁸, ст. 8 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Предметом административного спора выступает нарушенное, ущемленное, обремененное субъективное право участников административных и административно-процессуальных правоотношений, подлежащее внесудебной и судебной защите в административном споре.

Стоит подчеркнуть, что субъективное право, защищаемое в административном споре, не осталось незамеченным современными исследователями административного права и процесса, однако требует уточнения. Так, А.Б. Зеленцов связывает данное субъективное право с публичным управлением и поэтому называет его субъективным публичным правом. В данном контексте автор определяет субъективное публичное право как «установленную и гарантированную законом возможность действовать определенным образом ради достижения определенного блага (реализации публичного или частного интереса), которая выражает меру и вид допустимого поведения в сфере публичного управления и дозволение требовать соответствующего поведения от правообязанного субъекта» [21, с. 379]. В системе субъективного публичного права А.Б. Зеленцов обоснованно выделяет права негативные и позитивные [21, с. 387–389]. Развивая сформулированную научную позицию, А.Б. Зеленцов обосновывает необходимость разделения законных публичных интересов и субъективного публичного права [21, с. 396–397]. Очевидно, что с предложенным подходом А.Б. Зеленцова можно согласиться, уточнив, что субъективное публичное право и законные публичные интересы, обоснованные автором, являются составными элементами такой собирательной категории, как субъективное право, защищаемое судом либо компетентным органом публичной администрации в административном споре.

Динамика административного спора выражается в том, что данный спор направлен на защиту субъективного права в целях установления равновесия между частными и публичными правами, законными интересам участников административного

спора в условиях юридически оформленного неравенства между заявителем данного спора и ответчика. При такой целенаправленности административного спора, по общему правилу, бремя доказывания возлагается на органы (должностных лиц) публичной администрации, которые обладает юридически-властными полномочиями в отношении заявителя спора.

6. Систематизация административных споров, разрешаемых в Российской Федерации

Сфера разрешения административных споров является общим элементом для всех функциональных сфер деятельности органов (должностных лиц) публичной администрации, так как административные споры могут возникнуть в любой функциональной сфере деятельности органов (должностных лиц) публичной администрации. Возможны административные споры, возникающие как из административно-распорядительных сфер (в том числе из сферы административного нормотворчества, административного правопредоставления, административного обязывания, административного стимулирования), так и из сфер административно-охранительных (в том числе, из сферы: административного санкционирования, противодействия административным деликтам, противодействия административно-правовым казусам). Сама же сфера разрешения административных споров относится к числу административно-охранительных сфер, так как предполагает обеспечение защиты субъективного права в административном споре.

При этом, как отмечалось ранее, административные споры могут вытекать из административных и административно-процессуальных отношений, в которых органы (должностные лица) публичной администрации не участвуют.

Вскрытое многообразие административных и административно-процессуальных правоотношений, из которых вытекают административные споры, обуславливают необходимость категорирования данных споров с использованием специальных оценочных критериев в целях их систематизации.

1. В зависимости от **характера связи административного спора с деятельностью публичной администрации**, предлагается различать три базовые категории данных споров: 1) административно-пуб-

⁸ См.: Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного кон-

троля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

личные споры; 2) административно-организационные споры; 3) иные административные споры.

Административно-публичные споры возникают из административных и административно-процессуальных правоотношений с обязательным участием органа (должностного лица) публичной администрации в рамках реализуемых административно-публичных функций. Следовательно, административно-публичные споры возникают в ходе взаимодействия органов (должностных лиц) публичной администрации (в том числе, органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, уполномоченных организаций) с частными лицами (в том числе, с физическими лицами и организациями). При таком подходе обоснованно выделять **систему административно-распорядительных споров с публичной администрацией** (в том числе, споры в сферах: административного нормотворчества, административного правопредоставления, административного обязывания, административного стимулирования) и **систему административно-охранительных споров с публичной администрацией** (в том числе, споры в сферах: административного санкционирования, противодействия административным деликтам, противодействия административным казусам).

Административно-организационные споры возникают и развиваются из административных правоотношений, складывающихся внутри системы публичной власти. К административно-организационным спорам следует отнести споры о прохождении государственной и муниципальной службы в различных органах публичной власти. Соответственно заявителями данных споров выступают государственные и муниципальные служащие. Предметом такого спора является субъективное право публичного должностного лица, а объектом – решения, действия (бездействие) представителя нанимателя. В качестве примера административно-организационных споров можно указать на служебно-дисциплинарные споры. В их рамках осуществляется защита публичных прав государственных служащих различных видов, которые привлекаются к дисциплинарной ответственности за то или иное нарушение

служебной дисциплины. Служебная дисциплина в свою очередь (в отношении государственных гражданских служащих) представляет собой обязательное для гражданских служащих соблюдение служебного распорядка государственного органа и должностного регламента⁹, т. е. правовых актов, регламентирующих именно административно-организационные правоотношения. Аналогичным образом воинская дисциплина представляет собой соблюдение военнослужащими порядка и правил, установленных нормативными правовыми актами и приказами (приказаниями) командиров (начальников)¹⁰, а служебная дисциплина сотрудников полиции – соблюдение сотрудником органов внутренних дел установленных нормативными правовыми актами, контрактом, приказами и распоряжениями руководителей порядка и правил выполнения служебных обязанностей и реализации предоставленных прав¹¹. Служебная дисциплина определяется административно-организационными нормами, что отличает ее от дисциплины труда и трудового распорядка, которые устанавливаются нормами трудового права.

Иные административные споры возникают из административных правоотношений, в которых орган (должностное лицо) публичной администрации не участвовало, однако разрешаются данные споры в порядке, установленном административно-процессуальным законодательством. Данные административные споры с одной стороны могут возникать с участием ряда субъектов, которые принимают участие в осуществлении отдельных административно-публичных функций, но при этом неподконтрольны публичной администрации. Например: органы прокуратуры и организации, оказывающие содействие публичной администрации в реализации административно-публичных функций. С другой стороны, к числу иных административных споров логично отнести споры, возникающие из административных правоотношений, которые также складываются без непосредственного участия органов (должностных лиц) публичной администрацией, но под их контролем. К примеру, споры, возникающие между частными

⁹ См.: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.

¹⁰ См.: Дисциплинарный устав Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденный Указом Президента РФ от

10 ноября 2007 г. № 1495 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 47 (ч. 1). Ст. 5749.

¹¹ См.: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

охранными организациями и гражданами, антимонопольные споры, возникшие между хозяйствующими субъектами, споры между участниками закупок для государственных и муниципальных нужд и др.

2. Учитывая объективно обусловленную потребность в повышенном уровне защиты субъективного права в условиях административно-правового принуждения, представляется обоснованным различать: 1) административные споры, вытекающие из административно-принудительных правоотношений, которые логично называть **административно-деликтными или административно-реабилитационными спорами**; 2) административные споры, вытекающие из иных административных и административно-процессуальных правоотношений. Такие споры логично называть административно-**благоприятствующими или иначе – административно-правовосстановительными спорами**.

При таком подходе подчеркнем, что **административно-реабилитационные споры** представляют собой отдельную категорию административных споров, разрешаемых посредством административного судопроизводства либо административного производства по восстановлению субъективного права, нарушенного, ущемленного или обремененного в ходе административно-принудительных правоотношений. В рамках разрешаемого административно-реабилитационного спора обеспечивается защита прав, свобод, законных интересов, а также процессуальных гарантий, в том числе, гарантий невиновности и добросовестности.

Административно-правовосстановительные споры – отдельная категория административных споров, разрешаемых посредством осуществления правосудия либо административного внесудебного производства по восстановлению субъективного права, нарушенного, ущемленного или обремененного в ходе административно-благоприятствующих правоотношений. Разрешение административно-правовосстановительного спора ограничено защитой прав, свобод, законных интересов. Обеспечение процессуальных гарантий не относится к предмету данных административных споров.

При этом важно отметить, что в действующей системе правового регулирования административно-

реабилитационные споры могут быть только административно-публичными. Среди множества административно-правовосстановительных споров можно обнаружить административно-публичные споры, а также иные административные споры.

3. Учитывая конституционное разделение субъектов, уполномоченных разрешить административный спор, выделим **судебные и внесудебные административные споры**.

7. Внесудебные административные споры

Внесудебный административный спор представляет собой документально оформленное несогласие заявителя спора с решением, действием или бездействием органа (должностного лица) публичной администрации или иного субъекта, реализующего или содействующего реализации административно-публичных функций, которое с точки зрения данного заявителя нарушает, ущемляет или обременяет его субъективное право, возникающее из административных или административно-процессуальных правоотношений, обращенное к разрешению компетентного административно-публичного органа, его уполномоченного представителя посредством административно-защитного производства.

В зависимости от характера компетенции органа (должностного лица) публичной администрации в разрешаемом административном споре внесудебные административные споры, в свою очередь, делятся на две **родовые категории**, а именно: 1) административно-инстанционные споры; 2) административно-арбитражные споры.

В административно-инстанционном споре орган (должностное лицо) публичной администрации, к компетенции которого отнесено разрешение административного спора, является вышестоящим органом (должностным лицом) по отношению к ответчику в данном споре. Такие административные споры, предусмотрены федеральными законами: «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹², «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹³, «О Центральном

¹² См.: Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 32 (ч. 1). Ст. 5082.

¹³ См.: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 14. Ст. 1652.

банке Российской Федерации (Банке России)»¹⁴, «Об исполнительном производстве»¹⁵, «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»¹⁶, «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹⁷, а также Налоговым кодексом РФ.

В административно-арбитражном споре орган (должностное лицо) публичной администрации, к компетенции которого отнесено разрешение административного спора, не является вышестоящим органом (должностным лицом) по отношению к ответчику и поэтому выступает арбитром в данном споре. В настоящее время в российском законодательстве административно-арбитражные споры предусмотрены в отдельных сферах административно-правового регулирования, в том числе: защиты конкуренции¹⁸, патентного регулирования¹⁹, тарифного регулирования²⁰.

8. Судебные административные споры

Судебный административный спор представляет собой документально оформленное несогласие заявителя спора с решением, действием или бездействием органа (должностного лица) публичной администрации или иного субъекта, реализующего или содействующего в реализации административно-публичных функций, которое с его точки зрения нарушает, ущемляет или обременяет его субъективное право, возникающее из административных или административно-процессуальных правоотношений, обращенное к разрешению компетентного суда (судьи) посредством административно-защитного судопроизводства.

В рамках судебных административных споров выделяются две пары родовых категорий, в зависи-

мости от наличия или отсутствия связи заявителя данного спора с осуществлением им предпринимательской и иной экономической деятельности.

По данному критерию судебные административные споры могут быть разделены на **судебные административно-неэкономические споры**, или иначе – общеюрисдикционные административные споры и **судебные административно-экономические споры** или иначе – арбитражные административные споры.

Судебные административно-неэкономические споры выделены и отнесены к компетенции судов общей юрисдикции специальными нормами п. 1, 1.1, 2, 3, 4, 5, 6 ч. 2 ст. 1 КАС РФ и ч. 1, 1.1 ст. 30.1, ч. 1, 2 ст. 30.9, ст. 30.10, ст. 30.12 КоАП РФ.

Судебные административно-экономические споры выделены и отнесены к компетенции арбитражных судов специальными нормами п. 1.1, 1.2, 2, 3 ч. 1 ст. 29, ч. 1 ст. 207 АПК РФ и ч. 3 ст. 30.1, ч. 4.1 ст. 30.13 КоАП РФ.

9. Специальные виды административных споров

Проведенное категорирование внесудебных и судебных административных споров будет не полным, если не выделить специальные **категории данных споров**, которые позволяют более полно понять картину развития административных споров в российской правовой системе.

Так, учитывая **специфику объектов административного спора**, предлагается выделять: **а) административные споры о законности решений, б) административные споры о законности действий; в) административные споры о законности бездействия.**

¹⁴ См.: Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 28. Ст. 2790.

¹⁵ См.: Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 41. Ст. 4849.

¹⁶ См.: Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3431.

¹⁷ См.: Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 31. Ст. 4179.

¹⁸ См.: Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Собрание законодательства Российской Федерации 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

¹⁹ См.: Приказ Министерства науки и высшего образования РФ и Министерства экономического развития РФ от 30 апреля 2020 г. № 644/261 «О Правилах подачи возражений и заявлений и их рассмотрения в Палате по патентным спорам» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 26 августа 2020 г. № 0001202008260011.

²⁰ См.: Постановление Правительства РФ от 30 апреля 2018 г. № 533 «Об утверждении Правил рассмотрения (урегулирования) споров и разногласий, связанных с установлением и (или) применением цен (тарифов), о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 9 января 2009 г. № 14 и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 19. Ст. 2755.

Административные споры о законности решений в свою очередь могут быть разделены на **споры о законности нормативного правового акта** и **споры о законности ненормативного правового акта**, которые четко разграничены в рамках судебного административного процесса и характеризуются различным процессуальным регулированием, а также разными правовыми последствиями своего разрешения.

Кроме того, одной из специфических особенностей административных споров, отличающих их от споров гражданских, является то, что эти споры могут возникать как из материальных, так и процессуальных отношений. Это позволяет классифицировать административные споры, **учитывая особенности содержания правоотношений, из которых возникает спор** на два вида: 1) **споры, возникающие из материальных административных правоотношений**; 2) **споры, возникающие из административно-процессуальных отношений**.

По общему правилу, внесудебные административные споры могут быть разрешены в рамках отдельного отрезка административного производства – стадия пересмотра решения, принятого по существу какого-либо административного дела, либо внесудебный спор может быть разрешен посредством отдельного систематизированного административно-защитного производства. Схожая ситуация наблюдается применительно к судебным административным спорам. В этой связи предлагается различать **инстанционные и обособленные (автономные) административные споры**.

Учитывая специфику **регулирующего воздействия оспариваемого административно-процессуального решения, будет логичным** различать административные споры о законности итоговых (финишных) административно-процессуальных решений и административные споры о законности промежуточных (маршрутных) административно-процессуальных решений. Споры о законности финишных решений могут быть обозначены как **итоговые административные споры**. Споры о законности маршрутных решений могут быть обозначены как **промежуточные административные споры**.

10. Выводы

1. С учетом проведенного анализа, можно сделать вывод о том, что в доктрине зарубежных стран, а также в отечественной доктрине, разработаны отдельные элементы, которые отчасти определяют природу административных споров, возникающих и в российской правовой системе. В Российской Федерации установлен ряд конституционных пред-

посылок (ключевыми из которых являются положения ст. 33 и 46 Конституции РФ), которые детализированы и конкретизированы в нормах административного и административно-процессуального законодательства Российской Федерации, комплексный анализ которых позволяет различать административные споры среди иных правовых споров, а также выделять специальные административно-процессуальные формы разрешения данных споров, а именно: административно-защитное судопроизводство и административно-защитное производство.

2. С позиции функционального подхода, разработанного современной отечественной административно-правовой наукой, административные споры, прежде всего, возникают из административных и административно-процессуальных правоотношений, складывающихся в ходе реализации административно-публичных функций специализированными органами публичной власти и уполномоченными организациями, которые в обобщенном виде предлагается называть органами публичной администрации. В ряде случаев административные споры возникают из административных и административно-процессуальных правоотношений, в которых органы публичной администрации и их должностные лица не принимают участия. Данные административные споры возникают в связи с оказанием содействия публичной администрации по выполнению возложенных на нее административно-публичных функций.

3. В целях характеристики административного спора предлагается использовать следующие ключевые элементы, раскрывающие теоретическую конструкцию данного спора: а) объекты административного спора; б) предмет административного спора; в) динамика административного спора. Связующим звеном между представленными элементами административного спора является субъективное право участников административных и административно-процессуальных правоотношений, или, говоря иначе, субъективное право, возникающее из административных и административно-процессуальных правоотношений, которое понимается как собирательная категория, объединяющая такую известную правовую конструкцию как «права, свободы, законные интересы», а также отдельные элементы административно-правового статуса заявителя спора, установленные административно-процессуальным законом, которые требуют внесудебной либо судебной защиты в административном споре (прежде всего – процессуальные гарантии невиновности и добросовестности).

4. В целях систематизации административных споров, возникающих в российской правовой системе, предлагается категорировать данные споры, используя специальные оценочные критерии. Проведенное категорирование административных споров позволяет различать: а) судебные и внесудебные административные споры (в соответствии с конституционным разделением компетенции органов публичной власти по разрешению споров); б) административно-публичные споры; административно-организационные споры и иные административные споры (в зависимости от характера связи административного спора с деятельностью публичной администрации); в) административно-правовосстановительные, или, иначе, административно-благоприятствующие, споры и административно-деликтные, или, иначе, административно-реабилитационные, споры (учитывая объективно обусловленную потребность в повышенном уровне защиты субъективного права в условиях административно-правового принуждения); г) административно-инстанционные и административно-арбитражные внесудебные споры (в зависимости от характера компетенции органа (должностного лица) публичной администрации); д) судебные административно-неэкономические, или, иначе, общеправовые административные, споры и судебные административно-

экономические, или, иначе, арбитражные административные споры (в зависимости от наличия или отсутствия связи заявителя спора с осуществлением им предпринимательской и иной экономической деятельности); е) административные споры, возникающие из материальных административных правоотношений и административные споры, возникающие из административно-процессуальных отношений (учитывая особенности содержания правоотношений, из которых возникает административный спор); ж) административные споры о законности решений и административные споры о законности действий либо бездействия (учитывая специфику объектов административного спора); з) административные споры о законности итоговых (финишных) административно-процессуальных решений – итоговые административные споры и административные споры о законности промежуточных (маршрутных) административно-процессуальных решений – промежуточные административные споры (учитывая специфику регулирующего воздействия оспариваемого административно-процессуального решения).

Сформулированные теоретические подходы к пониманию административных споров и оценке их разнообразия являются научно-обоснованными ориентирами для развития административно-процессуального законодательства Российской Федерации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Нехороших А. М. Претензионное производство как институт досудебного урегулирования споров, возникающих из правоотношений по железнодорожной перевозке грузов : дис ... канд. юрид. наук / А. М. Нехороших. – Саратов, 2004. – 190 с.
2. Гурвич М. А. Лекции по советскому гражданскому процессу / М. А. Гурвич. – М. : Всесоюз. юрид. заоч. ин-т, 1950. – 199 с.
3. Ванеева Л. А. Судебное познание в советском гражданском процессе / Л. А. Ванеева. – Владивосток : Изд-во Дальневост. гос. ун-та, 1972. – 133 с.
4. Зайцев И. М. Сущность хозяйственных споров / И. М. Зайцев. – Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 1974. – 157 с.
5. Побирченко И. Г. Хозяйственная юрисдикция: общее учение / И. Г. Побирченко. – Киев : МВД УССР, 1973. – 252 с.
6. Гражданский процесс : учеб. / под ред. М. К. Треушниковой. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Статут, 2014. – 992 с.
7. Арбитражный процесс : учеб. / под ред. В. В. Яркова. – 7-е изд., перераб. и доп. – М. : Статут, 2017. – 752 с.
8. Дeppe Й. Административный судья – особенный судья? К проблемам и особенностям публично-правовых споров / Й. Дeppe // Ежегодник публичного права – 2014: Административное право: сравнительно-правовые подходы. – М. : Инфотропик Медиа, 2014. – С. 119–138.
9. Пуделька Й. Сравнительный анализ гражданско-процессуального и административно-процессуального права / Й. Пуделька // Ежегодник публичного права – 2014: Административное право: сравнительно-правовые подходы. – М. : Инфотропик Медиа, 2014. – С. 445–450.

10. Ginsburg T. Written Constitutions and the Administrative State: On the Constitutional Character of Administrative Law / T. Ginsburg // University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper. – 2010. – № 331. – P. 117–126. – DOI: 10.2139/SSRN.1697222.
11. Harlow C. Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values / C. Harlow // The European Journal of International Law. – 2006. – Vol. 17, iss. 1. – P. 187–214. – DOI: 10.1093/EJIL/CHI158.
12. Kumar J. B. Principles of natural justice / J. B. Kumar // J.T.R.I Journal. – 1995. – № 3. – P. 1–7.
13. Lucatuorio P. L. M. Reasonableness in administrative discretion: A formal model / P. L. M. Lucatuorio // The Journal Jurisprudence. – 2010. – № 8. – P. 633–646.
14. Кареклас С. Обзор системы административной юстиции в Греции / С. Кареклас // Ежегодник публичного права – 2015: Административный процесс. – М. : Инфотропик Медиа, 2015. – С. 132–152.
15. Пуделька Й. Виды иска в административном судопроизводстве на примере Германии / Й. Пуделька // Ежегодник публичного права – 2015: Административный процесс. – М. : Инфотропик Медиа, 2015. – С. 205–217.
16. Николаева Л. А. Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции / Л. А. Николаева, А. К. Соловьева. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2004 – 332 с.
17. Овчарова Е. В. Административное судопроизводство при разрешении налоговых споров в судах судебной системы Российской Федерации: место в процессуально-правовой системе и концепция административного судопроизводства по делам о нарушениях налогового законодательства / Е. В. Овчарова // Административное право и процесс. – 2019. – № 9. – С. 26–31.
18. Харинов И. Н. Административно-правовые споры в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг: правовая природа, разновидности, особенности порядка рассмотрения / И. Н. Харинов // Российская юстиция. – 2016. – № 2. – С. 56–59.
19. Лупарев Е. Б. Теория административно-правового спора в системе теории административной юстиции: размышления о перспективах развития и реального применения / Е. Б. Лупарев // Административное право и процесс. – 2013. – № 7. – С. 41–44.
20. Лупарев Е. Б. Общая теория административно-правового спора / Е. Б. Лупарев. – Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 2003. – 248 с.
21. Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор: вопросы теории / А. Б. Зеленцов. – М. : РУДН, 2009. – 692 с.
22. Зеленцов А. Б. Судебное административное право / А. Б. Зеленцов, О. А. Ястребов. – М. : Статут, 2017. – 768 с.
23. Стахов А. И. Судебная защита частных лиц в административном процессе посредством административного судопроизводства / А. И. Стахов // Административное право и процесс. – 2021. – № 6. – С. 34 – 41.
24. Стахов А.И. О необходимости разработки теории судебной защиты физических лиц и организаций в административном процессе / А. И. Стахов // Российский юридический журнал. – 2020. – № 3. – С. 114 – 118.
25. Стахов А.И. О необходимости приведения в соответствие с Конституцией Российской Федерации внесудебного и судебного порядков разрешения дел об административных правонарушениях / А. И. Стахов // Сибирское юридическое обозрение. – 2019. – № 4. – С. 493 – 497. – DOI: 10.19073/2658-7602-2019-16-4-493-497.
26. Стахов А.И. Публичная администрация в Российской Федерации как субъект административного процесса / А.И. Стахов Н.В. Ландерсон, Д.Г. Домрачев // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 4. – С. 55–77. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).55-77.
27. Стахов А.И. Публичная администрация в России: понятие, система и структура / А.И. Стахов, Н.В. Ландерсон // Административное право и процесс. – 2021. – № 10. – С. 4–15.
28. Административное право России : учеб. для вузов / А. И. Стахов, П. И. Кононов. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2021. – 685 с.
29. Малько А. В. Субъективные права, свободы и законные интересы личности как самостоятельные объекты судебной защиты / А. В. Малько, В. А. Терехин // Ленинградский юридический журнал. – 2010. – № 3. – С. 7–18.

REFERENCES

1. Nehoroshih A.M. *Other measures of criminal-legal nature as an institution of criminal law*, Cand. Diss. Saratov, 2004. 190 p. (In Russ.).
2. Gurvich M.A. *Lectures on Soviet civil procedure*. Moscow, 1950. 199 p. (In Russ.).
3. Vaneeva L.A. *Judicial cognition in the Soviet civil process*. Vladivostok, 1972. 133 p. (In Russ.).
4. Zaitsev I.M. *The essence of economic disputes*. Saratov, 1974. 157 p. (In Russ.).
5. Pobirchenko I.G. *Economic jurisdiction: general doctrine*. Kyiv, 1973. 252 p. (In Russ.).
6. Treyshnikov M.K. (ed.). *Civil Procedure*, Textbook, 5th ed. Moscow, Statut Publ., 2014. 992 p. (In Russ.).
7. Iarkov V.V. (ed.). *Arbitration process*, Textbook, 7th ed. Moscow, Statut Publ., 2017. 752 p. (In Russ.).
8. Deppe I. Is an administrative judge a special judge? On the problems and peculiarities of Public Law Disputes, in: *Ezhгодnik publichnogo prava: Administrativnoe pravo: sravnitel'no-pravovye podkhody*, Moscow, 2014, pp. 119–138. (In Russ.).
9. Pudelka I. Comparative analysis of civil procedure and administrative procedure law, in: *Ezhгодnik publichnogo prava: Administrativnoe pravo: sravnitel'no-pravovye podkhody*, Moscow, 2014, pp. 445–450. (In Russ.).
10. 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, no. 331, pp. 117–126. DOI: 10.2139/SSRN.1697222.
11. Harlow C. Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values. *The European Journal of International Law*, 2006, vol. 17, iss. 1, pp. 187–214. DOI: 10.1093/EJIL/CHI158.
12. Kumar J.B. Principles of natural justice. *J.T.R.I Journal*, 1995, no. 3, pp. 1–7.
13. Lucatuorio P.L.M. Reasonableness in administrative discretion: A formal model. *The Journal Jurisprudence*, 2010, no. 8, pp. 633–646. (In Eng.).
14. Kareklas S. Overview of the administrative justice system in Greece, in: *Ezhгодnik publichnogo prava: Administrativnii process*, Moscow, 2015, pp. 132–152. (In Russ.).
15. Pudelka I. Types of claim in administrative proceedings on the example of Germany, in: *Ezhгодnik publichnogo prava: Administrativnii process*, Moscow, 2015, pp. 205–217. (In Russ.).
16. Nikolaeva L.A., Solovieva A.K. *Administrative justice and administrative proceedings: foreign experience and Russian traditions*. Saint Petersburg, 2004. 332 p. (In Russ.).
17. Ovcharova E. V. Administrative proceedings in the resolution of tax disputes in the courts of the judicial system of the Russian Federation: the place in the procedural legal system and the concept of administrative proceedings in cases of violations of tax legislation. *Administrativnoe pravo i process*, 2019, no. 9, pp. 26–31. (In Russ.).
18. Harinov I. N. Administrative legal disputes in the provision of state and municipal services: legal nature, varieties, features of the procedure for consideration. *Rossiiskaia Justitia*, 2016, no. 2, pp. 56–59. (In Russ.).
19. Luparev E. B. The theory of administrative-legal dispute in the system of the theory of administrative justice: reflections on the prospects of development and real application. *Administrativnoe pravo i process*, 2013, no. 7, pp. 41–44. (In Russ.).
20. Luparev E.B. *General theory of administrative legal dispute*. Voronezh, 2003. 248 p. (In Russ.).
21. Zelentsov A.B. *Administrative legal dispute: questions of theory*. Moscow, RUDN, 2009. 692 p. (In Russ.).
22. Zelentsov A.B., Yastrebov O.A. *Judicial administrative law*. Moscow, Statut Publ., 2017. 768 p. (In Russ.).
23. Stakhov A.I. Judicial protection of individuals in administrative proceedings through administrative proceedings. *Administrativnoe pravo i protsess*, 2021, no. 6, pp. 34–41. (In Russ.).
24. Stakhov A.I. On the need to develop a theory of judicial protection of individuals and organizations in the administrative process. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal*, 2020, no. 3, pp. 114–118. (In Russ.).
25. Stakhov A.I. On the need to bring into compliance with the Constitution of the Russian Federation the extrajudicial and judicial procedures for resolving cases of administrative offenses. *Sibirskoe yuridicheskoe obozrenie = Siberian Law Review*, 2019, no. 4, pp. 493–497. DOI : 10.19073/2658-7602-2019-16-4-493-497. (In Russ.).
26. Stakhov A.I., Landerson N.V., Domrachev D.G. Public administration in the Russian Federation as a subject of administrative process. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 4, pp. 55–77. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).55-77. (In Russ.).

27. Stakhov A.I., Landerson N.V. Public administration in Russia: concept, system and structure. *Administrativnoe pravo i process*, 2021, no. 10, pp. 4–15. (In Russ.).

28. Stakhov A.I., Kononov P.I. *Administrative Law of Russia*, textbook for universities, 5th ed. Moscow, Yurait Publ., 2021. 685 p. (In Russ.).

29. Malko A.V., Terenin V.A. Subjective rights, freedoms and legitimate interests of the individual as independent objects of judicial protection. *Leningradskii yuridicheskii jurnal*, 2010, no. 3, pp. 7–18. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Стахов Александр Иванович – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного права и процесса имени Н.Г. Салищевой, главный научный сотрудник (руководитель направления) Центра исследования проблем правосудия
Российский государственный университет правосудия
117418, Россия, г. Москва, ул. Новочеремушkinsкая, 69
E-mail: alexander-stakhov@ya.ru
ORCID: 0000-0002-7726-1204
РИНЦ AuthorID: 623263

Порываев Сергей Александрович – кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права и процесса имени Н.Г. Салищевой, старший научный сотрудник Центра исследования проблем правосудия
Российский государственный университет правосудия
117418, Россия, г. Москва, ул. Новочеремушkinsкая, 69
E-mail: dwimmorberg@yandex.ru
ORCID: 0000-0001-8313-655X
РИНЦ AuthorID: 755806

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Стахов А.И. Административные споры как неотъемлемый элемент современной правовой системы Российской Федерации / А.И. Стахов, С.А. Порываев // *Правоприменение*. – 2022. – Т. 6, № 4. – С. 261–276. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(4).261-276.

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Alexander I. Stakhov – Doctor of Law, Professor; Head, Department of Administrative Law and Procedure named after N.G. Salishcheva; Chief Researcher (Head of Direction), Center for the Study of Justice Problems
Russian State University of Justice
69, Novocheremushkinskaya ul., Moscow, 117418, Russia
E-mail: alexander-stakhov@ya.ru
ORCID: 0000-0002-7726-1204
RSCI AuthorID: 623263

Sergei A. Porivaev – PhD in Law; Associate Professor, Department of Administrative Law and Procedure named after N.G. Salishcheva; Senior Researcher, Center for the Study of Justice Problems
Russian State University of Justice
69, Novocheremushkinskaya ul., Moscow, 117418, Russia
E-mail: dwimmorberg@yandex.ru
ORCID: 0000-0001-8313-655X
RSCI AuthorID: 755806

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Stakhov A.I., Porivaev S.A. Administrative disputes as an integral element of contemporary Russian legal system. *Pravoprimenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 4, pp. 261–276. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(4).261-276. (In Russ.).