

Административный процесс как вид юридического процесса: современные проблемы понимания и нормативно-правовой регламентации

А. Б. Зеленцов¹, П. И. Кононов², А. И. Стахов³

¹ Российский университет дружбы народов,
Российская Федерация, 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6

² Вятский государственный университет,
Российская Федерация, 610000, Киров, Московская ул., 36

³ Российский государственный университет правосудия,
Российская Федерация, 117418, Москва, Новочеремушкинская ул., 69

Для цитирования: Зеленцов, Александр Б., Кононов, Павел И., Стахов, Александр И. 2018. «Административный процесс как вид юридического процесса: современные проблемы понимания и нормативно-правовой регламентации». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 4: 501–521. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2018.404>

В статье исследуется феномен административного процесса с целью выработки его обновленной концепции, отвечающей современному состоянию правовой системы Российской Федерации, с учетом роста в последние годы масштабов и значимости административно-процессуальной регламентации деятельности органов исполнительной власти, законодательного закрепления в качестве самостоятельного процессуально-правового института административного судопроизводства и актуализацией научной дискуссии о сущности и структуре административного процесса. На основе системного анализа действующего административно-процессуального законодательства России, сложившихся в отечественной и зарубежной юридической науке подходов к вопросам понимания юридического правоприменительного, в том числе административного процесса, сформулированы авторские понятия юридического и административного процесса, раскрыты основные черты и структура административного процесса, определены сущность и структура административно-процессуального права как нормативно-правового регулятора указанных видов деятельности. Авторы приходят к выводам о том, что юридический, в том числе административный, процесс не может сводиться только к судебной деятельности, к судопроизводству; его рамками должна охватываться и правоприменительная деятельность органов исполнительной власти, иных органов публичной администрации по разрешению подведомственных им юридических дел. Административный процесс определяется как взаимосвязанная внесудебная и судебная правоприменительная деятельность по разрешению административных дел, осуществляемая в процессуально-правовых формах административного производства и административного судопроизводства и регулируемая специальной отраслью права — административно-процессуальным правом.

Ключевые слова: юридический процесс, правоприменительный процесс, административный процесс, административная процедура, административное судопроизводство, административно-публичный орган, административное дело, административно-процессуальное право.

1. Введение

В числе важнейших проблем, обсуждаемых в течение многих лет в отечественной и зарубежной административно-правовой науке, находится проблема понимания юридической сущности, структуры и форм нормативной регламентации административного процесса. В связи с введением в действие с 01.09.2015 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ¹ (далее — КАС РФ) и формированием практики его применения судами вновь возобновилась и стала актуальной многолетняя дискуссия ученых в области административного права и представителей науки гражданского процесса о сущности юридического процесса в целом и административного процесса, административного судопроизводства в частности. Значимость научных исследований в указанной сфере обусловлена не только необходимостью выработки соответствующего категориально-понятийного аппарата, но и возникшей потребностью в систематизации и законодательном оформлении процессуальных норм, регулирующих административный процесс. Авторы настоящей статьи предприняли попытку обозначить основные научные и прикладные подходы к формированию обновленного представления об административном процессе и административно-процессуальном праве в условиях быстрого развития в современной России законодательства об административных процедурах и об административном судопроизводстве.

2. Основное исследование

Основные научные подходы к пониманию правоприменительного процесса и административного процесса

В отечественной административно-правовой науке исторически сложились три концептуальных подхода к пониманию сущности административного процесса, в рамках которых он определяется как:

- 1) деятельность органов публичного управления по разрешению подведомственных им всех категорий индивидуальных юридических дел, как связанных, так и не связанных с разрешением споров и конфликтов (широкое понимание административного процесса, управленческая концепция) (Сорокин 1968, 64, 71–72);
- 2) деятельность органов публичного управления, а также судей по разрешению подведомственных им индивидуальных юридических дел, возникающих из административно-правовых споров и административных правонарушений (узкое понимание административного процесса, юрисдикционная концепция) (Салищева 2011, 18; Громошина 2018, 44);
- 3) деятельность только судов (судей) по рассмотрению дел, возникающих из материальных административных правоотношений, т.е. административный процесс сводится только к административному судопроизводству (юстиционное понимание административного процесса, судебная концепция) (Старилов 2018, 15).

¹ Здесь и далее все ссылки на российские нормативно-правовые акты приводятся по СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 1 апреля, 2018. <http://www.consultant.ru>.

Вместе с тем в последнее время все большее число российских ученых-административистов склоняются к поддержке комплексного понимания административного процесса как системы трех видов процесса: управленческого (административно-процедурного), осуществляемого органами публичного управления при разрешении бесспорных, неконфликтных административных дел; административно-юрисдикционного, связанного с разрешением административных споров, дел об административных правонарушениях, дел о применении иных мер административного принуждения; административного судопроизводства, осуществляемого судами по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений (Штатаина 2017, 24).

Анализируя приведенные выше точки зрения, выделим наиболее значимые и актуализировавшиеся в последнее время спорные вопросы общей теории юридического правоприменительного процесса и теории административного процесса.

После введения в действие в 2015 г. КАС РФ получил продолжение многолетний научный спор теоретиков права, представителей науки гражданского процесса и ученых-административистов по вопросу о том, что же представляет собой юридический процесс вообще и административный процесс как его разновидность в частности. Научная дискуссия по данному вопросу стартовала еще в 1960-х гг., когда стали появляться первые фундаментальные научные труды по проблемам административного процесса, в частности таких авторов, как Н. Г. Салищева и В. Д. Сорокин. Возникают концепции узкого и широкого понимания административного процесса. Параллельно в теории права также формируются два подхода к пониманию юридического процесса: узкий, согласно которому процессом признается лишь юрисдикционная деятельность суда по разрешению юридических споров, и широкий, включающий в содержание процесса деятельность всех правоприменительных органов по разрешению любых категорий юридических дел как спорного, так и бесспорного характера. Широкий подход был обоснован, в частности, в трудах В. М. Горшенева (Горшенев 1976, 12–13) и в дальнейшем подвергся острой критике со стороны представителей науки гражданского процесса, которые не желали признавать существование внесудебного и неюрисдикционного юридического процесса (Шакарян 1980, 61–86). В последнее время также стали появляться научные работы, в которых активно поддерживается узкое, юстиционное понимание юридического процесса как только судебной деятельности и соответственно узкое понимание административного процесса как только административного судопроизводства (Демин 2013, 736–738; Новиков 2015, 75–79).

Таким образом, в рассматриваемой проблематике понимания юридического правоприменительного процесса в целом и административного процесса в частности можно вычлениить три главных дискуссионных вопроса:

- 1) может ли существовать юридический, в том числе административный, процесс вне судебной деятельности, вне судопроизводства и осуществляться иными, несудебными органами публичной власти?
- 2) каково соотношение юридической процедуры и юридического процесса, а соответственно, административной процедуры и административного процесса?
- 3) может ли включаться в содержание юридического, в том числе административного, процесса деятельность по разрешению юридических дел непра-

во охранительного, неюрисдикционного характера, т.е. дел, не связанных с рассмотрением юридических споров и с применением мер государственного принуждения, в частности мер юридической ответственности?

*Авторская позиция по вопросам понимания
сущности юридического правоприменительного процесса
и административного процесса*

1. Безусловно, юридический правоприменительный процесс существует и осуществляется не только в судебной, но и во внесудебной форме, в ходе деятельности не только судов, но и иных правоприменительных органов при разрешении подведомственных им индивидуальных юридических дел. Приведем доводы в обоснование данной позиции.

Сторонники судебного понимания юридического процесса, не утруждая себя аргументацией, в основу понимания юридического процесса ставят орган, который осуществляет его, а именно суд, и сводят содержание этого процесса только к правосудию, к судебному правоприменению. Вся их аргументация сводится главным образом к тому, что *исторически так сложилось, что юридический процесс всегда был связан с судом, что широкое, неюрисдикционное понимание юридического процесса выхолащивает всю ценность этого института* (Протасов 1991, 49; Лукьянова 2003, 39–40, 66–67). При подобной аргументации остается совершенно непонятным, почему деятельность суда по применению норм права при разрешении конкретных юридических дел признается юридическим процессом, а правоприменительная властно-организующая деятельность иных государственных и негосударственных органов как юрисдикционного, так и иного характера юридическим процессом не является. Почему, например, рассмотрение спора в сфере защиты конкуренции в суде — юридический процесс, а предшествующее ему рассмотрение этого же спора в антимонопольном органе — не процесс, а некая юридическая процедура? Согласно такой логике нельзя признавать юридическим процессом и предварительное расследование уголовного дела, предшествующее его рассмотрению судом и осуществляемое органами предварительного следствия, а также рассмотрение несудебными органами дел об административных правонарушениях.

На наш взгляд, методологическая ошибка сторонников судебного понимания юридического процесса кроется в том, что в основу такого понимания ими положено не содержание деятельности, осуществляемой в рамках данного процесса, а субъект, осуществляющий данную деятельность, а именно суд. Вместе с тем, исходя из концептуальных положений общей теории права, правоприменительный процесс представляет собой системно организованную, т.е. последовательно осуществляемую по стадиям, деятельность любых правоприменительных органов, как судебных, так и несудебных, по разрешению индивидуальных юридических дел (Мишко 2017, 59–60). В связи с этим наличие субъекта правоприменения, в том числе суда, — это лишь один из элементов правоприменительного процесса, одна из его характеристик и отнюдь не главная. Основной же отличительной чертой юридического правоприменительного процесса является его содержание, заключающееся в разрешении индивидуального юридического дела. Кроме того, неотъ-

емлемой отличительной особенностью рассматриваемого процесса выступает его системная (по стадиям) организованность (цикличность). Следовательно, в основе понимания юридического правоприменительного процесса находится не субъект, его организующий и осуществляющий, а такие характеристики данного процесса, как разрешение индивидуального юридического дела и системная (постадийная, цикличная) организованность совершаемых в ходе его разрешения правоприменительных действий. При таком подходе юридическим правоприменительным процессом следует признавать системно организованную деятельность по разрешению индивидуальных юридических дел, осуществляемую любыми правоприменительными органами, как судебными, так и несудебными. Соответственно, можно выделить судебный правоприменительный процесс, организуемый и осуществляемый судом, и несудебный правоприменительный процесс, организуемый и осуществляемый органами исполнительной власти, иными органами публичного управления (далее — административно-публичные органы), который в его буквальном, узком понимании может быть назван административным. Первый включает в себя различные виды судопроизводства (конституционное, гражданское, уголовное, административное), а второй — различные виды административных производств (правопредоставительное (правонадельительное), регистрационное, лицензионно-разрешительное, производство по делам об административных правонарушениях, производство по делам об иных публичных правонарушениях, производство по рассмотрению административных споров, исполнительное производство). В рамках судебного процесса разрешаются судебные индивидуальные юридические дела (конституционные, гражданские, уголовные, административные), а в рамках административного процесса — административные индивидуальные юридические дела (о предоставлении прав и правового статуса; о государственной регистрации лиц, прав, объектов; о выдаче лицензий и разрешений; об административных правонарушениях; об иных публичных правонарушениях; о рассмотрении административных споров; об исполнении судебных актов и актов других органов). Многие административные производства по степени системной организованности (цикличности), сложности процедуры разрешения дел мало чем отличаются от судопроизводства. К числу таких административных производств можно отнести: производство по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним; лицензионно-разрешительное производство; производство по делам о нарушениях антимонопольного законодательства; производство по делам об административных правонарушениях; исполнительное производство, — которые характеризуются наличием стадий, в том числе стадии возбуждения дела, множественностью лиц, участвующих в деле, детальной регламентацией порядка рассмотрения дела и принятия по нему решения, использованием таких процессуальных институтов, как приостановление и прекращение производства по делу. Все это характеризует указанные виды административной правоприменительной деятельности именно как юридический процесс.

В современной литературе по административному праву совершенно верно отмечается, что процессуальное регулирование как концептуальный способ организации функционирования государственной власти должно распространяться и на деятельность органов исполнительной власти и органов местного самоуправления (Серков 2015, 96–97).

Таким образом, не имеется ни теоретико-правовых, ни нормативно-правовых оснований для сведения юридического правоприменительного процесса, а значит и административного процесса, только к судебной правоприменительной деятельности, только к судопроизводству, в связи с чем он может осуществляться несудебными, в том числе административно-публичными, органами и в несудебных процедурных формах.

2. Представители судебной концепции юридического, в том числе административного, процесса традиционно рассматривают деятельность административно-публичных органов по разрешению индивидуальных юридических дел не в качестве юридического (административного) процесса, а в качестве некоей усложненной юридической (административной) процедуры (Старостин 2017, 16–17, 20–21; Аврутин 2017, 617). Такой подход также представляется полностью несостоятельным в связи со следующим.

Во-первых, юридическая процедура не является в противовес юридическому процессу специальным видом правоприменительной деятельности, специальным способом ее осуществления, отличным от юридического процесса. Это связано с тем, что понятием «юридическая процедура» в юридической науке обычно обозначают порядок осуществления правоприменительной деятельности, а не саму эту деятельность. Процедура определяет последовательность (цикличность), срочность совершаемых правоприменительных действий, правила официально-документальной фиксации их совершения (Яковенко 1999, 7). В современной зарубежной административно-правовой литературе административная процедура не противопоставляется административному процессу и рассматривается в качестве его неотъемлемой составной части как способ, порядок ведения дела, определяющий путь административного производства (Harlov and Rawlings 2014, 2). Соответственно, юридическая процедура есть форма осуществления юридического процесса, т. е. форма разрешения индивидуального юридического дела, которое составляет его содержание. В таком понимании юридическая процедура присутствует в любом виде юридического процесса, в том числе в судебном, определяя его формально-логическую конструкцию. Судебный процесс не может осуществляться вне юридической судебной процедуры.

Во-вторых, как уже было отмечено выше, правоприменительная деятельность административно-публичных органов по разрешению индивидуальных юридических дел по существу построена на тех же юридических процессуальных конструкциях, что и судопроизводство. В связи с этим определение указанной административной деятельности в качестве некоей процедуры и противопоставление ее правосудию, исходя только из вида правоприменительного органа (судебного или несудебного), представляется весьма формальным и не отражающим истинного положения вещей.

3. Сторонники юрисдикционного подхода к пониманию юридического, в том числе административного, процесса в обоснование своей позиции указывают на то, что данный процесс не может возникать без юридического спора, конфликта. По их мнению, в любом процессе, в том числе административном, должны обязательно присутствовать как минимум две спорящие стороны и арбитр, разрешающий их спор.

С нашей точки зрения, такие суждения необоснованны.

Во-первых, сведение юридического правоприменительного процесса, в том числе административного, лишь к разрешению юридических споров, конфликтов является искусственным и основано не на реальном содержании такого процесса как деятельности по разрешению любых категорий индивидуальных юридических дел, о чем было сказано выше, а на сложившихся в течение многих десятилетий стереотипах юридического мышления, в силу которых процесс всегда ассоциировался с гражданским и уголовным судопроизводством, т. е. с судебной деятельностью по разрешению гражданских споров и уголовных дел. Между тем из смысла самого термина «процесс» в его общем понимании вовсе не следует, что такой вид процесса, как юридический процесс, есть лишь деятельность по разрешению спорных, конфликтных ситуаций. Если понимать процесс как систему последовательно совершаемых действий, направленных на достижение определенного результата (а именно так он и может пониматься), то к юридическому процессу следует относить любую урегулированную нормами права деятельность компетентных правоприменительных органов по разрешению любых категорий юридических дел, как спорных, так и беспорных. Поэтому понятием «административный процесс» должны охватываться и такие виды административно-правовой деятельности, как государственная регистрация, выдача лицензий и разрешений, принятие в гражданство, предоставление земельных участков и т. п. Все перечисленные виды административной правоприменительной деятельности осуществляются в целях разрешения индивидуальных юридических дел и характеризуются цикличностью, стадийностью, т. е. обладают признаками юридического процесса. Например, государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним, осуществляемая органами Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, производится последовательно по стадиям: 1) прием документов на регистрацию; 2) правовая экспертиза представленных документов; 3) внесение записей в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним; 4) выдача свидетельства о произведенной государственной регистрации прав, — и тем самым представляет собой юридический процесс, результатом которого является разрешение индивидуального регистрационного дела. Предоставление компетентным административно-публичным органом физическому или юридическому лицу земельного участка из состава земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов осуществляется также последовательно, в рамках определенных стадий: 1) принятие заявления и иных необходимых документов; 2) рассмотрение вопроса о предоставлении земельного участка; 3) принятие решения о предоставлении или об отказе в предоставлении земельного участка. Таким образом, и данная деятельность — не что иное, как юридический процесс, результатом которого становится разрешение индивидуального земельного дела.

Во-вторых, если следовать логике сторонников юрисдикционного подхода, то не является юридическим процессом и судопроизводство по некоторым категориям беспорных юридических дел, рассматриваемых судами. К числу таких дел относятся, например, дела особого производства, в частности дела об установлении фактов, имеющих юридическое значение. Эти дела беспорны, в них участвует лишь одна сторона — заявитель, заинтересованный в установлении определенного юридического факта. Разве рассмотрение таких дел не является юридическим

процессом? Кроме того, во многих случаях спор может отсутствовать и при рассмотрении других категорий судебных дел, например, когда ответчик признает иск и согласен с требованием истца в полном объеме. При узком подходе к пониманию административного процесса следует также признать, что и производство по делу об административном правонарушении не представляет собой административный процесс, поскольку в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (далее — КоАП РФ) стороной в этом производстве выступает только лицо, привлекаемое к административной ответственности. Сторона обвинения в данном производстве в процессуально-правовом смысле отсутствует. Между тем производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое в том числе судом, практически все ученые-административисты относят к административному процессу.

Приведенные примеры показывают, что наличие юридического спора и двух спорящих сторон не является обязательным признаком юридического, а значит и административного, процесса. Для юридического правоприменительного, в том числе административного, процесса безразлично, какое индивидуальное юридическое дело разрешается в его рамках: спорное или бесспорное, конфликтное или бесконфликтное. Главное здесь заключается в том, что имеется индивидуальное юридическое дело, и оно разрешается судом или иным правоприменительным органом, должностным лицом в соответствии с определенными процессуальными правилами.

С учетом вышесказанного полагаем, что юридический правоприменительный процесс не может ограничиваться рамками только судебной и только юрисдикционной деятельности и представляет собой осуществляемую в определенных процессуально-правовых формах деятельность судов и иных правоприменительных органов по разрешению любых категорий индивидуальных юридических дел. Административный процесс как один из видов юридического правоприменительного процесса также может осуществляться не только судами, но и органами исполнительной власти, иными административно-публичными органами. В рамках данного процесса разрешаются как дела по административным спорам и дела о публичных правонарушениях, так и иные индивидуальные административные дела бесспорного, неконфликтного характера.

Сущность и обоснование интегративного понимания административного процесса

В опубликованных ранее научных работах и учебниках нами был предложен интегративный подход к пониманию административного процесса, сущность которого сводится к тому, что понятием «административный процесс» охватывается не только деятельность административно-публичных органов по разрешению подведомственных им административных дел, но и деятельность судов по рассмотрению в рамках административного судопроизводства судебных дел, возникающих из этих административных дел (Зеленцов, Кононов, Стахов 2013, 12). Постановка вопроса о возможности объединения в рамках единой общей категории «административный процесс» указанных двух видов правоприменительного процесса (несудебного и судебного), имеющих одно общее основание возникновения (ад-

министративное дело) и преследующих одну общую цель (правильное и законное разрешение данного дела), представляется весьма обоснованной.

Соответственно, административный процесс в самом широком, рамочном его понимании может быть определен как властная деятельность органов и должностных лиц публичной администрации, а также судов (судей) по разрешению в соответствии с установленной законом административной и судебной процедурами подведомственных им административных и судебно-административных дел.

В структуре же административного процесса в зависимости от его места, назначения в механизме административно-правового регулирования, административно-правовой защиты и субъектов, его организующих и осуществляющих, предлагается выделять два типа такого процесса:

- *исполнительный административный процесс*, осуществляемый административно-публичными органами и их должностными лицами в целях первичного полного или частичного разрешения подведомственных им административных дел;
- *судебный административный процесс*, осуществляемый судами (судьями) в целях продолжения и завершения разрешения административных дел, возбужденных и/или частично разрешенных административно-публичными органами, их должностными лицами, либо в целях проверки законности принятых указанными органами и должностными лицами по рассмотренным ими административным делам решений (правовых актов), совершенных ими в рамках этих дел действий (бездействия).

Исполнительный административный процесс представляет собой внешнюю правоприменительную деятельность административно-публичных органов и их должностных лиц по урегулированию (разрешению) в пределах их компетенции подведомственных им индивидуальных юридических (административных) дел, возникающих на основе и в связи с применением материальных норм различных отраслей права, осуществляемую в предусмотренных административно-процессуальными нормами права несудебных формах (процедурах).

Судебный административный процесс (административное судопроизводство) может быть определен как урегулированная нормами административно-процессуального права правоприменительная деятельность судов (судей) по рассмотрению судебно-административных дел, возникающих на основании административных дел, возбужденных и/или разрешенных полностью или частично административно-публичными органами и их должностными лицами в рамках исполнительного административного процесса, в целях завершения разрешения данных дел либо в целях пересмотра в порядке судебного контроля промежуточных или окончательных результатов их разрешения.

Общая характеристика исполнительного административного процесса

1. Исполнительный административный процесс направлен на обеспечение реального действия регулятивных норм различных отраслей права, определяющих права и обязанности физических лиц и организаций в соответствующих возника-

ющих в жизни материальных правоотношениях, а также на обеспечение применения охранительных норм права. В рамках рассматриваемого процесса приводится в действие публично-правовой механизм, позволяющий физическим лицам и организациям реализовать возникшие у них в правоотношениях соответствующие субъективные права, законные интересы, юридические обязанности. В частности, в ходе исполнительного административного процесса компетентными административно-публичными органами и их должностными лицами обеспечивается реализация таких важнейших прав граждан, как право на осуществление предпринимательской деятельности, образование, социальную защиту, жилище, авторское право, а также исполнение таких основных обязанностей, как уплата налогов и несение военной службы.

В то же время посредством исполнительного административного процесса осуществляется правоохранительная деятельность в виде применения административно-публичными органами и их должностными лицами административно-охранительных норм. Примерами правоохранительной деятельности, осуществляемой в административно-процессуальной форме, выступают, в частности, административный контроль (надзор), применение мер административного принуждения, не являющихся мерами административной ответственности; рассмотрение дел об административных правонарушениях.

В ходе исполнительного административного процесса осуществляется распорядительная деятельность административно-публичных органов и их должностных лиц в виде применения не только административно-правовых норм, но и норм других отраслей права, в частности финансового, земельного, экологического, гражданского, трудового, семейного, которые могут быть реализованы только в результате властно-организующей деятельности соответствующих органов исполнительной власти или органов местного самоуправления. Например, в процессе государственной регистрации юридических лиц и лицензирования их деятельности обеспечивается применение соответствующих норм гражданского права, в процессе государственной регистрации брака — норм семейного права, в процессе налогового контроля — норм финансового права и т. п.

2. Применение регулятивных и охранительных материальных норм административного и других отраслей права в рамках исполнительного административного процесса осуществляется в ходе разрешения административно-публичными органами административных дел. Иными словами, исполнительным административным процессом является не любая внешневластная деятельность административно-публичных органов, а только такая, которая осуществляется в отношении конкретных физических лиц или организаций и направлена на разрешение возникающих с участием этих субъектов административных дел.

Под *административным делом* нами понимается возникший в сфере внешней правоприменительной деятельности административно-публичных органов и организаций индивидуальный юридико-фактический вопрос (юридико-фактическая ситуация), правовое разрешение которого в интересах государства, муниципального образования, физического лица или организации требует применения соответствующих исполнительных административно-правовых мер, реализуемых в рамках замкнутого цикла взаимосвязанных документально оформляемых и ограниченных по времени действий и решений указанных органов (административно-

го производства), завершающегося изданием (принятием) по существу данного вопроса итогового властного правоприменительного решения (административного акта).

Административное дело, а соответственно, и исполнительный административный процесс в форме административного производства определенного вида, в ходе которого это дело подлежит разрешению, возникают при наличии совокупности следующих условий:

- 1) необходимо разрешить индивидуальный юридико-фактический вопрос, урегулировать индивидуальную юридико-фактическую ситуацию;
- 2) указанный вопрос или ситуация могут быть разрешены (урегулированы) только посредством властной правоприменительной деятельности компетентного административно-публичного органа или его должностного лица, завершением которой является принятие правоприменительного решения (административного акта);
- 3) властная правоприменительная деятельность по разрешению возникшего вопроса, урегулированию возникшей ситуации осуществляется в рамках замкнутого цикла процессуальных действий и промежуточных процессуальных актов, совершаемых (издаваемых) в определенной временной последовательности по соответствующим стадиям.

В связи с тем, что в рамках исполнительного административного процесса могут разрешаться лишь административные дела, нельзя рассматривать в качестве такого процесса внешневластную деятельность административно-публичных органов и должностных лиц, не связанную с разрешением указанных дел. Например, не может рассматриваться в качестве процесса деятельность органов внутренних дел по осуществлению сплошного надзора за неопределенным конкретно кругом лиц с целью выявления возможных правонарушений с их стороны. К такого рода административной деятельности относятся, в частности, охрана правопорядка в общественных местах, проверка документов на право управления транспортным средством, документов на транспортное средство и груз, досмотр граждан в аэропортах и т. п.

3. Применение регулятивных и охранительных материальных норм в ходе исполнительного административного процесса осуществляется не судами, а специально уполномоченными на то органами, учреждениями и должностными лицами, входящими в систему исполнительной власти России, и кроме того, в случаях, предусмотренных действующим законодательством, — иными государственными органами, учреждениями, организациями, органами местного самоуправления. Например, процесс назначения и выплаты пенсий и пособий гражданам осуществляется органами социальной защиты населения, процесс призыва граждан на военную службу — военными комиссариатами, рассмотрение дел об административных правонарушениях — органами внутренних дел, государственными инспекциями, административными комиссиями и т. д. Отдельные категории административных дел могут разрешаться аккредитованными в установленном законом порядке физическими и юридическими лицами. Все названные органы, организации и лица именуется нами единым понятием «административно-публичные органы».

Административно-публичные органы являются властными субъектами административного процесса. Они организуют разрешение административных дел посредством совершения властных юридически значимых действий и принятия властных правоприменительных решений в пределах предоставленной им нормы административного и административно-процессуального права компетенции.

4. Исполнительный административный процесс может возбуждаться как по инициативе физических лиц и организаций, заинтересованных в разрешении определенных административных дел, на основании их заявлений (заявок) и жалоб, так и во многих случаях по инициативе самих административно-публичных органов в односторонне властном порядке. Например, пенсионное производство возбуждается по заявлению гражданина о назначении ему пенсии, а такие производства, как производство по делам об административных правонарушениях, контрольно-надзорное производство, возбуждаются на основании решений соответствующих компетентных административно-публичных органов.

5. Процессуально-правовой формой осуществления исполнительного административного процесса выступает административное производство.

Административное производство представляет собой систему (цикл) взаимосвязанных действий и решений, последовательно совершаемых (принимаемых) административно-публичным органом (его должностным лицом) при возбуждении, в ходе и в целях юридического разрешения административного дела в рамках специальной юридической (административной) процедуры, завершающейся изданием (принятием) по данному делу административного акта. В понимании представителей англосаксонской школы административного права административное производство есть процесс принятия административного решения (*decision-making process*) (Parpworth 2008, 295–297, 316–317). Использование зарубежными учеными-административистами применительно к деятельности административно-публичных органов по принятию правоприменительных решений термина «процесс» лишний раз свидетельствует о том, что данная деятельность представляет собой именно юридический процесс, а не какую-то процедуру.

Административное производство характеризуется стадийностью. Участники административного производства в зависимости от вида (характера) разрешаемого в его рамках административного дела могут выступать: заявитель (жалобщик); административный ответчик; лицо, в отношении которого осуществляется контрольно-надзорное мероприятие; лицо, привлекаемое к публично-правовой ответственности; прокурор; адвокат; эксперт; специалист; переводчик и др.

Общая характеристика судебного административного процесса

1. В зарубежной административно-правовой науке административный судебный процесс рассматривается прежде всего как специальная процессуальная форма, в рамках которой суд осуществляет контроль за законностью функционирования публичной администрации, за соблюдением ею прав граждан при реализации имеющихся у административных органов полномочий (*judicial review*) (Wade, Forsyth 2004, 33–35, 606–607; Craig 2016, 6–8). Нам представляется, что суды в рамках судебного административного процесса помимо контроля за законно-

стью деятельности административно-публичных органов реализуют также по инициативе данных органов полномочия по применению отдельных мер административного ограничения и принуждения в отношении физических лиц и организаций. Ниже мы покажем обоснованность данного утверждения, по крайней мере применительно к административному судебному процессу в Российской Федерации.

Судебный административный процесс хронологически и формально-логически является вторичным видом административного процесса по отношению к исполнительному административному процессу. Это обусловлено тем, что данный вид процесса возникает, возбуждается судом на основании ранее возбужденного и разрешенного административно-публичным органом или его должностным лицом и частично или полностью разрешенного им административного дела в связи с необходимостью продолжения и завершения его разрешения либо в связи с необходимостью проверки законности хода и результатов его разрешения в рамках исполнительного административного процесса. Таким образом, вначале всегда возникает исполнительный административный процесс и лишь на его основе и в его продолжение может возникнуть судебный административный процесс. Судебный административный процесс может быть возбужден, в частности, в случаях: передачи судье возбужденного административно-публичным органом дела об административном правонарушении для его рассмотрения по существу и принятия по нему решения; обращения физического или юридического лица в суд с жалобой на вынесенное в отношении него административно-публичным органом постановление по делу об административном правонарушении; обращения физического или юридического лица в суд с заявлением или жалобой на изданный органом или должностным лицом публичной администрации ненормативный правовой акт, влекущий для указанного лица юридически значимые последствия (например, на постановление местной администрации об отказе в предоставлении земельного участка).

2. Содержание судебного административного процесса заключается в рассмотрении судами общей юрисдикции и арбитражными судами (соответствующими судьями) подведомственных им судебно-административных дел, возбуждаемых на основе административных дел.

Судебно-административное дело, по нашему мнению, можно определить как возникший в сфере правоприменительной деятельности судебных органов (судов, судей) на основе возбужденного и/или частично или полностью разрешенного административного дела юридико-фактический вопрос (юридико-фактическая ситуация), правовое разрешение которого в интересах государства, муниципального образования, физического лица или организации требует применения соответствующих судебных административно-правовых мер, реализуемых в рамках замкнутого цикла взаимосвязанных документально оформляемых и ограниченных по времени действий и решений указанных органов (административного судопроизводства), завершающегося принятием по существу данного вопроса итогового властного правоприменительного решения — судебного акта.

Все судебно-административные дела в зависимости от их юридико-фактического содержания и целей рассмотрения можно подразделить на две большие категории:

- 1) дела об оспаривании административно-правовых действий (бездействия), ненормативных административных правовых актов административно-публичных органов и их должностных лиц, изданных (принятых) в ходе и в результате разрешения административных дел в рамках исполнительного административного процесса. К данной категории относятся, например, дела: об обжаловании действий органов государственного контроля (надзора) по проведению в отношении юридического лица или индивидуального предпринимателя проверок, совершенных в ходе административно-контрольного (надзорного) производства; об обжаловании постановлений административно-публичных органов о назначении физическим и юридическим лицам административных наказаний; об обжаловании действий и правовых актов судебных приставов-исполнителей, совершенных и изданных ими в ходе исполнительного производства. Указанная категория дел может быть обобщенно поименована термином «судебные административно-спорные дела»;
- 2) дела о применении в отношении физических лиц и организаций мер административно-правового принуждения, в том числе мер административной ответственности, и мер административно-правового ограничения, реализация которых в соответствии с административным законодательством РФ осуществляется исключительно в судебном порядке. В числе таких дел можно выделить, в частности, дела: о привлечении физических и юридических лиц к административной ответственности за административные правонарушения, рассмотрение которых отнесено к исключительной компетенции судов общей юрисдикции или арбитражных судов; об аннулировании лицензий и иных специальных разрешений, выданных физическим и юридическим лицам, рассмотрение которых отнесено к подведомственности судов; о принудительной ликвидации организаций, взыскании с физических и юридических лиц обязательных платежей и санкций; об установлении административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы; о принудительной госпитализации граждан в медицинские организации, оказывающие медицинскую и психиатрическую помощь. Данная категория дел может быть обобщенно поименована термином «судебные административно-принудительные дела».

3. Судебно-административное дело независимо от его категории может быть возбуждено судом (судьей) и принято к производству только на основании соответствующего процессуального обращения (заявления, жалобы) заинтересованного в рассмотрении такого дела субъекта — физического лица, организации (юридического лица), административно-публичного органа, прокурора. Суд в отличие от административно-публичного органа, действующего в рамках исполнительного административного процесса, не вправе возбудить судебно-административное дело по своей инициативе при отсутствии соответствующего процессуального обращения.

4. Процессуально-правовой формой осуществления судебного административного процесса выступает административное судопроизводство. Процессуальный порядок (процедура) осуществления административного судопроизводства,

в том числе принципы, состав лиц, участвующих в этом производстве, его стадии, регламентируется административно-процессуальными нормами, содержащимися в настоящее время в КАС РФ, Арбитражном процессуальном кодексе РФ от 24.07.2002 № 96-ФЗ и КоАП РФ.

В структуре судебного административного процесса, исходя из указанных выше категорий судебно-административных дел, подлежащих рассмотрению в рамках данного процесса, представляется возможным выделить следующие виды судебных административных производств.

- 1) *производство по рассмотрению судебных административно-спорных дел* (судебное административно-спорное производство), в рамках которого разрешаются все виды таких дел, в том числе дела об оспаривании постановлений и решений, вынесенных административно-публичными органами и их должностными лицами в ходе производства по делам об административных правонарушениях;
- 2) *производство по рассмотрению судебных административно-принудительных дел* (судебное административно-принудительное производство), в рамках которого разрешаются все виды таких дел, в том числе дела о привлечении судами (судьями) физических и юридических лиц к административной ответственности, на основании заявлений и/или протоколов об административных правонарушениях, составленных должностными лицами административно-публичных органов в ходе возбужденного ими производства по делам об административных правонарушениях, или постановлений прокуроров о возбуждении таких дел.

Административно-процессуальное законодательство как нормативно-правовой регулятор административного процесса

В настоящее время у большинства ученых-административистов не возникает сомнения в существовании самостоятельной отрасли российского права — административно-процессуального права, нормы которого регулируют отношения, возникающие в рамках административного процесса.

Исходя из предложенного нами выше интегративного понимания административного процесса *административно-процессуальное право* можно определить как совокупность правовых норм, регламентирующих в рамках юридического разрешения административных или судебно-административных дел цикличность, целенаправленность, вид, характер, последовательность, нормативную продолжительность (срочность) и порядок документального оформления взаимосвязанных действий и решений административно-публичных органов и судов (судей) по применению исполнительных и судебных административно-правовых мер, а также взаимное процессуальное положение указанных органов, их должностных лиц, физических лиц и организаций, являющихся участниками названных дел.

Опираясь на предложенную дефиницию, отметим, что предмет административно-процессуального права составляет совокупность общественных отношений, складывающихся по поводу разрешения административных и судебно-административных дел или, говоря иначе, по поводу применения административно-правовых мер административно-публичными органами, судебными органами

в отношении физических лиц и организаций в рамках юридического разрешения административных и судебно-административных дел.

Определяя границы, структуру и алгоритм действий и решений по применению исполнительных и судебных административно-правовых мер в рамках того или иного административного или судебно-административного дела, современное административно-процессуальное право юридически оформляет разнообразные административно-процессуальные формы властного воздействия административно-публичных органов, а также судов (судей) на поведение иных участников административных и иных публичных правоотношений.

В структуре предмета административно-процессуального права предлагается выделить два массива однородных общественных отношений:

- 1) общественные отношения, возникающие в связи с разрешением административных дел (применением административно-публичными органами и организациями исполнительных административно-правовых мер в рамках разрешаемых административных дел);
- 2) общественные отношения, возникающие в связи с разрешением судебно-административных дел (применением судебными органами судебных административно-правовых мер в рамках разрешаемых ими судебно-административных дел).

При таком подходе в структуре исполнительного административно-процессуального права могут быть выделены две подотрасли:

- 1) *исполнительное административно-распорядительное регулятивное процессуальное право*, регламентирующее общественные отношения, образующие сферу административно-распорядительной процессуальной деятельности административно-публичных органов;
- 2) *исполнительное административно-охранительное процессуальное право*, регулирующее общественные отношения, которые составляют сферу административно-охранительной процессуальной деятельности административно-публичных органов.

Исполнительное административно-распорядительное процессуальное право включает в себя следующие административно-процессуальные институты, которые обеспечивают установление и поддержание специальных исполнительных административно-процессуальных порядков:

- 1) институт административно-процессуальной регламентации предоставления благ, имеющих публичное значение (*административное правопредоставительное процессуальное право*). Данный институт обеспечивает установление и поддержание таких административно-распорядительных процессуальных порядков, как процессуальный порядок регистрации права собственности на недвижимое имущество, процессуальный порядок регистрации актов гражданского состояния, процессуальный порядок предоставления государственных пенсий и др.;
- 2) институт административно-процессуальной регламентации возложения публичных обязанностей (*административное обязывающее процессуальное право*). Выделяемый институт обеспечивает установление и поддержа-

ние таких административно-распорядительных процессуальных порядков, как процессуальный порядок призыва граждан на военную службу, процессуальный порядок регистрации граждан по месту проживания и пребывания, процессуальный порядок регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и др.;

- 3) институт административно-процессуальной регламентации публичного стимулирования поощрения (*административное стимулирующее поощрительное процессуальное право*). Данный институт обеспечивает установление и поддержание таких административно-распорядительных процессуальных порядков, как процессуальный порядок государственного награждения граждан, процессуальный порядок предоставления государственных льгот физическим лицам и организациям, процессуальный порядок присуждения государственных премий и др.

Исполнительное административно-охранительное процессуальное право включает в себя такие административно-процессуальные институты, как:

- 1) институт административно-процессуального регулирования регламентации административного санкционирования (*административное санкционирующее процессуальное право*);
- 2) институт административно-процессуального регулирования регламентации применения мер административно-правового принуждения и административно-правового ограничения (*административное принудительно-ограничительное процессуальное право*);
- 3) институт административно-процессуальной регламентации административно-правовой защиты и разрешения споров, возникающих в административно-публичной сфере (*административно-защитное процессуальное право*);
- 4) институт административно-процессуального регулирования порядка противодействия (предупреждения, выявления, ограничения, нейтрализации административно-правовых казусов (чрезвычайных ситуаций)) (*административно-казуальное процессуальное право*).

В структуре судебного административно-процессуального права предлагается выделить следующие подотрасли: *судебное административное спорное процессуальное право*; *судебное административное принудительно-ограничительное процессуальное право*.

Судебное административное спорное процессуальное право включает в себя следующие административно-процессуальные институты:

- 1) институт административно-процессуальной регламентации судебного разрешения административно-правовых споров, не связанных с привлечением физических и юридических лиц к административной и иным видам публично-правовой ответственности (*судебное общее административное спорное процессуальное право*);
- 2) институт административно-процессуальной регламентации судебного разрешения административно-правовых споров, связанных с привлечением физических и юридических лиц к административной и иным видам пу-

блично-правовой ответственности (*судебное административно-деликтное спорное процессуальное право*).

Судебное административное принудительно-ограничительное процессуальное право включает в себя следующие административно-процессуальные институты:

- 1) институт административно-процессуальной регламентации судебного применения мер административной ответственности (*судебное административно-наказательное процессуальное право*);
- 2) институт административно-процессуальной регламентации судебного применения мер иных видов публично-правовой ответственности, других публично-правовых санкций (*судебное административно-санкционное процессуальное право*);
- 3) институт административно-процессуальной регламентации судебного применения мер административно-правового ограничения (*судебное административно-ограничительное процессуальное право*).

Система административно-процессуальных норм, входящих в перечисленные выше подотрасли и институты административно-процессуального права, в настоящее время уже зафиксирована в действующем федеральном законодательстве, а именно в федеральных законах, регламентирующих порядок осуществления различных административных производств (лицензионного, регистрационного, исполнительного, производства по делам об административных правонарушениях (КоАП РФ) и т. п.), а также в КАС РФ и АПК РФ. Совокупность указанных законов и изданных на их основе иных нормативных правовых актов и образует, по нашему мнению, административно-процессуальное законодательство РФ, наличие которого в правовой системе РФ предусмотрено ст. 72 Конституции РФ.

3. Выводы

Проведенное исследование показало, с одной стороны, противоречивость и сложность сформировавшихся в юридической науке подходов к пониманию административного процесса как одного из видов правоприменительного юридического процесса, с другой — теоретическую несостоятельность узкого, юрисдикционного, судебного понимания данной правовой категории. Авторами статьи выявлена необходимость выработки и законодательного закрепления единой концепции указанного процесса, основанной на комплексном правовом регулировании досудебного административного производства и административного судопроизводства. В связи с этим предложено понимать административный процесс как один из видов юридического правоприменительного процесса; он включает в себя как внесудебную, так и судебную правоприменительную деятельность по разрешению административных дел и подлежит регулированию специальной отраслью права — административно-процессуальным правом, основой формирования которого выступает сложившееся и действующее в Российской Федерации административно-процессуальное законодательство.

Библиография

- Аврутин, Юрий Е. 2017. *Избранные труды. Размышления о государстве и государственной власти, законности и правопорядке, публичном управлении и административном праве*. СПб.: Издательство «Юридический центр».
- Громошина, Наталья А. 2018. «О единстве процесса и месте административного судопроизводства в системе российского права: продолжение дискуссии». *Административное право и процесс* 3: 42–46.
- Горшенев, Владимир М., Недбайло, Петр Е., Основин, Виктор С. 1976. *Юридическая процессуальная форма: теория и практика*. М.: Юридическая литература.
- Демин, Алексей А. 2013. «Административный процесс — самостоятельный вид процессуального права». *Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства*. Воронеж: Воронежский государственный университет. 7: 732–740.
- Зеленцов, Александр Б., Кононов, Павел И., Стахов, Александр И. 2013. «Административный процесс и административно-процессуальное право России: концептуальные проблемы современного развития». *Административное право и процесс* 12: 3–15.
- Лукьянова, Елена Г. 2003. *Теория процессуального права*. М.: Норма.
- Мишко, Роман С. 2017. *Юридический процесс: монография*. М.: Кнорус.
- Новиков, Анатолий В. 2015. «Административно-процессуальная форма: научные и правовые реалии». *Административное право и процесс* 11: 70–80.
- Протасов, Валерий Н. 1991. *Основы общеправовой процессуальной теории*. М.: Юридическая литература.
- Салищева, Надежда Г. 2011. *Избранное*. М.: Российская академия правосудия.
- Серков, Петр П. 2015. «К вопросу о современном понимании юридического процесса». *Вестник Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА)* 8: 88–98.
- Сорокин, Валентин Д. 1968. *Проблемы административного процесса*. М.: Юридическая литература.
- Старилов, Юрий Н. 2018. «Административное судопроизводство и административные процедуры: к системному взаимодействию и надлежащему уровню правовой регламентации». *Административное право и процесс* 3: 7–23.
- Старостин, Сергей А. 2017. «Административный процесс как отрасль публичного права». *Административное право и процесс* 4: 13–21.
- Шакарян, Мария С. 1980. *Труды ВЮЗИ. Проблемы соотношения материального и процессуального права*. М.: ВЮЗИ.
- Штагина, Марина А. 2017. «Эволюция теории административного процесса в научных работах Заслуженного юриста Российской Федерации Н. Г. Салищевой». *Административное право и процесс* 6: 19–24.
- Яковенко, Ольга. 1999. *Правовая процедура*. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратовская государственная академия права.
- Craig, Paul. 2016. *Administrative Law*. London: Sweet&Maxwell.
- Harlow, Carol, Rawlings, Richard. 2014. *Process and Procedure in EU Administration*. Oxford and Portland, Oregon.
- Parpworth, Neil. 2008. *Constitutional and Administrative Law*. Oxford University Press.
- Wade, William, Forsyth, Christopher. 2004. *Administrative Law*. Oxford University Press.

Статья поступила в редакцию 1 мая 2018 г.,
рекомендована в печать 15 августа 2018 г.

Контактная информация:

Зеленцов Александр Борисович — д-р юрид. наук, проф.; abzelentsov@yandex.ru
Кононов Павел Иванович — д-р юрид. наук, проф.; pav.cononov@yandex.ru
Стахов Александр Иванович — д-р юрид. наук, проф.; alexander-stakhov@yandex.ru

Administrative process as a kind of legal process: Modern problems of understanding and normative-legal regulation

A. B. Zelentsov¹, P. I. Kononov², A. I. Stakhov³

¹ People's Friendship University of Russia, 6, ul. Miklukho-Maklaya, Moscow, 117198, Russian Federation

² Vyatka State University, 36, Moskovskaia ul., Kirov, 610000, Russian Federation

³ Russian state University of justice, 69, Novocheremushkinskaya ul., Moscow, 117418, Russian Federation

For citation: Zelentsov, Aleksander B., Kononov, Pavel I., Stakhov, Aleksander I. "Administrative process as a kind of legal process: Modern problems of understanding and normative-legal regulation". *Vestnik of Saint Petersburg University. Law* 4: 501–521. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2018.404> (In Russian)

The article is devoted to the research of the phenomenon of the administrative process with the aim of developing its updated concept, which corresponds to the current state of the legal system of the Russian Federation, taking into account the recent growth in the scope and significance of the administrative procedural regulation of the activities of executive authorities, legislative consolidation as an independent procedural and legal institution of administrative proceedings and actualization of the scientific discussion on the nature and structure of the administrative process. In the article, the authors' concepts of the legal and administrative process are formulated, the main features and structure of the administrative process are revealed, the essence and structure of administrative procedural law as a legal regulator of the specified activities are defined on the basis of a systematic analysis of the current administrative and procedural legislation of Russia, the approaches to understanding the legal enforcement, including the administrative process developed in the domestic and foreign legal science. The authors come to the conclusion that the legal process, as well as the administrative process, cannot be confined only to judicial activity, to legal proceedings, its scope should cover law enforcement activities of executive authorities and other public administration bodies in the resolution of legal matters within their jurisdiction. The administrative process is defined as an interrelated extrajudicial and judicial law enforcement activity in the resolution of administrative cases, which is carried out in procedural legal forms of administrative proceedings and regulated by a special branch of law-administrative procedural law.

Keywords: legal process, law enforcement process, administrative process, administrative procedure, administrative legal proceedings, administrative and public authority, administrative case, administrative procedural law.

References

- Avrutin, Yuriy E. 2017. *Izbrannye trudy. Razmyshleniia o gosudarstve i gosudarstvennoi vlasti, zakonnosti i pravoporiadke, publicnom upravlenii i administrativnom prave* [Selected works. Reflections on the state and state power, law and order, public administration and administrative law]. St. Petersburg: Iuridicheskii tsentr Publ. (In Russian)
- Gromoshina, Natalia A. 2018. "O edinstve protsessa i meste administrativnogo sudoproizvodstva v sisteme rossiiskogo prava: prodolzhenie diskussii" ["On the unity of the process and the place of administrative proceedings in the system of Russian law: continuation of the discussion"]. *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative law and procedure] 3: 42–46. (In Russian)
- Gorshenev, Vladimir M., Nedbaylo, Peter E., Osnovin, Victor S. 1976. *Iuridicheskaiia protsessual'naia forma: teoriia i praktika* [Legal procedural form: theory and practice]. Moscow: Legal literature. (In Russian)
- Demin, Alexey A. 2013. "Administrativnyi protsess — samostoiatel'nyi vid protsessual'nogo prava" ["Administrative process as an independent type of procedural law"]. *Administrativnoe sudoproizvodstvo v Rossiiskoi Federatsii: razvitie teorii i formirovanie administrativno-protsessual'nogo zakonodatel'stva*

- [*Administrative proceedings in Russian Federation: development of the theory and formation of administrative procedure legislation*]. Voronezh: Voronezh State University. 7: 732–740. (In Russian)
- Zelentsov, Alexander B., Kononov, Pavel I., Stakhov, Alexander I. 2013. “Administrativnyi protsess i administrativno-protsessual’noe pravo Rossii: kontseptual’nye problemy sovremennogo razvitiia” [“Administrative process and administrative procedure law of Russia: conceptual problems of modern development”]. *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative law and procedure] 12: 3–15. (In Russian)
- Lukyanova, Elena G. 2003. *Teoriia protsessual’nogo prava* [Theory of procedural law]. Moscow: Norma Publ. (In Russian)
- Mishko, Roman S. 2017. *Iuridicheskii protsess: monografiia* [Legal process: monography]. Moscow: Knorus Publ. (In Russian)
- Novikov, Anatoliy V. 2015. “Administrativno-protsessual’naia forma: nauchnye i pravovye realii” [“Administrative-procedural form: scientific and legal realities”]. *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative law and procedure] 11: 70–80. (In Russian)
- Protasov, Valery N. 1991. *Osnovy obshchepравovoi protsessual’noi teorii* [Fundamentals of General procedural theory]. Moscow: Iuridicheskaia literatura Publ. (In Russian)
- Salishcheva, Nadezhda G. 2011. *Izbrannoe* [Selected works]. Moscow: Rossiiskaia akademiia pravosudiia Publ. (In Russian)
- Serkov, Peter P. 2015. “K voprosu o sovremennom ponimanii iuridicheskogo protsessa” [“On the issue of modern understanding of the legal process”]. *Vestnik Universiteta im. O. E. Kutafina (MGIuA)* [Bulletin of the University named after O. E. Kutafin (MSLA)] 8: 88–98. (In Russian)
- Sorokin, Valentin D. 1968. *Problemy administrativnogo protsessa* [Problems of administrative process]. Moscow: Iuridicheskaia literatura Publ. (In Russian)
- Starilov, Yuriy N. 2018. “Administrativnoe sudoproizvodstvo i administrativnye protsedury: k sistemnomu vzaimodeistviu i nadležashchemu urovniu pravovoi reglamentatsii” [“Administrative proceedings and administrative procedures: towards systemic interaction and an appropriate level of legal regulation”]. *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative law and process] 3: 7–23. (In Russian)
- Starostin, Sergey A. 2017. “Administrativnyi protsess kak otrasl’ publichnogo prava” [“Administrative process as a branch of public law”]. *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative law and procedure] 4: 13–21. (In Russian)
- Shakaryan, Maria S. 1980. *Trudy VYuZI. Problemy sootnosheniia material’nogo i protsessual’nogo prava* [Works of All-Union law Institute. Problems of correlation of substantive and procedural law]. Moscow: VYuZI Publ. (In Russian)
- Shtatina, Marina A. 2017. “Evolutsiia teorii administrativnogo protsessa v nauchnykh rabotakh Zasluzhennogo iurista Rossiiskoi Federatsii N. G. Salishchevoi” [“The evolution of the theory of administrative process in the scientific works of the Honored lawyer of the Russian Federation N. G. Salishcheva”]. *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative law and procedure] 6: 19–24. (In Russian)
- Yakovenko, Olga. 1999. *Pravovaia protsedura* [Legal procedure]. PhD in law Abstract. Saratov state Academy of Law. (In Russian)
- Craig, Paul. 2016. *Administrative Law*. London: Sweet&Maxwell.
- Harlov, Carol, Rawlings, Richard. 2014. *Process and Procedure in EU Administration*. Oxford and Portland, Oregon.
- Parpworth, Neil. 2008. *Constitutional and Administrative Law*. Oxford University Press.
- Wade, William, Forsyth, Christopher. 2004. *Administrative Law*. Oxford University Press.

Received: May 1, 2018
Accepted: August 15, 2018

Author’s information:

Aleksander B. Zelentsov — Dr. Sci. in Law, Professor; abzelentsov@yandex.ru
Pavel I. Kononov — Dr. Sci. in Law, Professor; pav.kononov@yandex.ru
Aleksander I. Stakhov — Dr. Sci. in Law, Professor; alexander-stakhov@yandex.ru