

Д. М. Лифанов
Уральский государственный
юридический университет им. В. Ф. Яковлева
(Екатеринбург)

О СИСТЕМАТИЗАЦИИ ПРОЦЕДУР УРЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВОВЫХ СПОРОВ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПОРЯДКЕ

В статье рассматриваются некоторые подходы к построению системы процедур урегулирования правовых споров в административном порядке. Отдельное внимание уделяется вопросу содержания (структуры) административно-правового института досудебного обжалования актов публичной администрации с учетом доктринальных подходов и изменений, вносимых в действующее российское законодательство. Исследуется соотношение содержания понятий «административная процедура» и «административный порядок» в досудебном обжаловании.

На основе анализа судебной практики и проектов правовых актов предложен авторский подход к разграничению и систематизации специальных процедур обжалования. Сделан вывод о том, что необходимо уточнить законодательную терминологию и дифференцировать специальные процедуры обжалования, а также нормативно закрепить общие правила производства по жалобам, распространяющиеся на все виды процедур обжалования.

Ключевые слова: правовой спор, досудебное обжалование, подведомственность споров, процессуальная форма, административные процедуры, административный порядок

Для цитирования

Лифанов Д. М. О систематизации процедур урегулирования правовых споров в административном порядке // Российское право: образование, практика, наука. 2023. № 2. С. 68–78. DOI: 10.34076/2410_2709_2023_2_68.

УДК 342.9

DOI: 10.34076/2410_2709_2023_2_68

Введение

Досудебное обжалование является одной из важнейших гарантий обеспечения и защиты прав и свобод граждан и организаций, неотъемлемым элементом современного демократического государства, выполняющим функцию контроля за законностью деятельности публичной администрации, и одновременно выступает в качестве правового средства, направленного на разрешение различных юридических споров. Исследователи предлагают концепции дальнейшего развития механизмов досудебного обжалования решений, действий (бездействия) органов власти и их должностных лиц. Эти концепции основаны на разных методологических подходах, например на типологизации ошибок и нарушений, допускаемых государственными органами при осуществлении контроля (надзора) [Южаков, Зырянов 2016:

49–56], применении признаков общественных отношений, возникающих в сфере досудебного обжалования [Леонов 2020b], и т. д. В данном контексте целесообразно обратить внимание на содержание (структуру) административно-правового института досудебного обжалования актов публичной администрации с учетом доктринальных подходов и изменений, происходящих в действующем российском законодательстве.

Рассматривая досудебное урегулирование правовых споров через призму юрисдикционной модели¹, нужно отметить, что в настоящее время ведется научная дискуссия

¹ Как справедливо отмечает С. Д. Хазанов, большинство законопроектных работ, посвященных административным процедурам, «стремятся сориентировать позитивные процедуры на „юрисдикционный лад“ с заслушиванием, доказательствами, отводами, издержками» [Хазанов 2003b: 62].

о необходимости развития законодательства об административных процедурах (производстве).

С одной стороны, Н. Г. Салищевой разработана концепция проекта федерального закона об административных процедурах, отражающего «общие начала... позитивного административного процесса, а также... единый подход к порядку рассмотрения и принятия административных решений» [Салищева, Абросимова 2002: 141]. Как отмечает Ю. А. Тихомиров, принятие закона об административных процедурах необходимо, так как он позволит усилить начала подзаконности всех видов управленческой, регулятивной, организационной деятельности, преодолеть правовой нигилизм и нарушения законности [Тихомиров 2005: 160]. К. В. Давыдов также предлагает принять проект закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации», призванный нормативно установить принципы административных процедур, регламентировать отношения по принятию, обжалованию и исполнению административных актов [Давыдов 2017b: 49].

С другой стороны, П. И. Кононов и А. И. Стахов приходят к обоснованному выводу о предпочтительности использования понятия «административное производство» и предлагают систематизировать административно-процессуальные нормы, определяющие правовые основы разрешения административных дел органами публичной администрации, в рамках проекта федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации» [Кононов, Стахов 2017; Кононов 2017].

В связи с отсутствием в российском праве отдельных нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере досудебного обжалования, закрепление правовых основ внесудебного порядка разрешения публично-правовых споров представляется обоснованным, поскольку в Федеральном законе от 2 мая 2006 г. (ред. от 27 мая 2018 г.) № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Закон об обращениях граждан) не раскрываются основные принципы административной процедуры обжалования, недостаточно четко определены субъекты правоотношения, их правовой статус как участников

административной процедуры обжалования и стадии, обеспечивающие реализацию данной процедуры. Представляется, что отсутствие данных положений обусловлено тем, что общий порядок разрешения правовых споров в рамках общей процедуры обжалования имеет универсальный характер, непосредственно обеспечивает реализацию конституционного права граждан на обращение. Как верно отмечает К. В. Давыдов, Закон об обращениях граждан не предусматривает процедур обжалования, однако закрепляет общую модель процедуры рассмотрения обращений [Давыдов 2017a: 14].

В научной литературе внесудебный порядок обжалования (пересмотра) решений органов публичной власти позиционируется как самостоятельная стадия административного процесса (производства) [Бахрах, Ренов 1989: 16; Панова 2013; Сорокин 2008: 237, 242; Салищева 1970: 48; Якимов 1999: 8; Порываев 2021]. Так, С. А. Порываев рассматривает производство по разрешению административных споров во внесудебном порядке в качестве составной части административного процесса. По его мнению, правовое регулирование производства по разрешению административно-правовых споров во внесудебном порядке не является полным, что в ряде случаев восполняется специальными законодательными актами [Порываев 2021: 350–358]. Д. В. Леонов, напротив, указывает на то, что общая административная процедура обжалования не является универсальной и применяется по остаточному принципу [Леонов 2020a: 119].

На наш взгляд, общий порядок разрешения административных споров оказывает «субсидиарную» поддержку при недостатке у специальных административных процедур обжалования собственного инструментария¹. Данной точки зрения придерживаются и некоторые исследователи, подкрепляя ее ссылками на соответствующую судебную арбитражную практику². Анализ актуальной

¹ Как верно подчеркивает С. Д. Хазанов, «административное право... оказывает субсидиарную поддержку при недостатке у комплексных отраслей права собственного инструментария» [Хазанов 2003a: 42].

² Проанализировав правовую позицию Арбитражного суда г. Москвы, изложенную в принятом в октябре 2014 г. решении по делу № А40-108873/2014, С. Г. Соловьев и И. П. Давыдова приходят к обоснованному выводу о том, что «Закон № 210-ФЗ устанавливает общие требования к порядку обжалования процесса оказания

правоприменительной практики свидетельствует об обоснованности данного тезиса. Так, если заявитель обжалует действия органов исполнительной власти при условии предоставления информации о проделанной ими работе либо исполнения требований, в частности, исполнительного документа, то его обращение подлежит рассмотрению не в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», а в соответствии с Законом об обращениях граждан¹.

Термины «административная процедура обжалования» и «административный порядок обжалования» не являются взаимоисключающими

С. С. Горбунов обращает внимание на то, что «использование понятия «административный порядок обжалования» является более верным... поскольку оно подчеркивает самостоятельный характер такого порядка и его значение наравне с судебным, а также учитывает сложившуюся в науке административного права классификацию жалоб по порядку их рассмотрения»². Полагаем, что термины «административная процедура обжалования» и «административный порядок обжалования» не являются взаимоисключающими, поскольку административный порядок как определенная последовательность процессуальных действий составляет основу соответствующей административной процедуры. В связи с этим представляется верным утверждение Д. Н. Бахраха о том, что работа с жалобами граждан есть «особый вид административной деятельности, в процессе которой осуществляется последовательный ряд действий, выполняются обязанности, реализуются права» [Бахрах 2001: 152].

услуг. Во всех остальных случаях, не урегулированных общими положениями, применяется Закон № 59-ФЗ» [Соловьев, Давыдова 2018].

¹ См., например: апелляционное определение Свердловского областного суда от 27 июля 2020 г. по делу № 33а-2921/2020.

² Автор пишет, что право гражданина на обращение имеет ярко выраженное «процессуальное содержание, обеспечивающее механизм функционирования государственной власти и местного самоуправления, реализацию конституционных прав и свобод» [Горбунов 2012: 18–19].

Система процедур урегулирования правовых споров в административном порядке

Рассматривая соотношение общей и специальных административных процедур обжалования, отметим, что данный вопрос не был предметом комплексного исследования в юридической науке. Некоторые зарубежные авторы изучают процедуру досудебного обжалования решений, действий (бездействия) должностных лиц публичной администрации через призму двух субинститутов: внутриведомственного и вневедомственного обжалования [Кайжакпарова, Еремекбаев 2018: 44]. Отдельные исследователи обращают внимание на то, что специальные процедуры обжалования не конкурируют с административной процедурой обжалования в общем порядке. Напротив, право на специальную административную жалобу дополняет право на общую административную жалобу. Установление специальной процедуры обжалования призвано обеспечить более квалифицированное рассмотрение административного дела в сжатые сроки, усиление защиты прав граждан [Айкимбаева 2003].

На наш взгляд, законодательное разграничение специальных процедур обжалования обусловлено прежде всего их спецификой, порядком реализации полномочий органов публичной администрации и их должностных лиц. При этом общий порядок рассмотрения жалобы на нарушения прав граждан и организаций подлежит применению к правоотношениям, которые урегулированы специальными правовыми актами отчасти, о чем свидетельствует правовая позиция Верховного Суда РФ³.

По нашему мнению, наиболее точное понимание соотношения общей и специальной административных жалоб отражено в работах С. Д. Хазанова⁴. Если руководствоваться данным подходом, общая административная процедура обжалования может быть исполь-

³ Определение Верховного Суда РФ от 4 декабря 2013 г. № 1-АПГ13-11.

⁴ Как отмечает С. Д. Хазанов, административно-юрисдикционные отношения, возникающие в связи с рассмотрением общей административной жалобой, «могут иметь самостоятельное значение... либо включаться в качестве составной части в иные процессуальные отношения, обеспечивая разрешение возможных коллизий... там, где возможен спор о правомерности реализации административных полномочий» [Хазанов 2003b: 63].

зована дополнительно в тех случаях, когда невозможно подать специальную жалобу. Этот тезис можно проиллюстрировать двумя примерами из судебной практики. В частности, «если жалоба не связана со случаями, перечисленными в статье 11.1 Федерального закона № 210-ФЗ, либо не соответствует требованиям части 5 статьи 11.2 названного закона, то такое обращение подлежит рассмотрению по правилам Федерального закона № 59-ФЗ»¹. Вместе с тем неверное толкование положений Закона об обращениях граждан и обращение с общей административной жалобой могут вызвать необходимость обращения к специальной процедуре, предусмотренной, в частности, Основами законодательства Российской Федерации о нотариате².

В научной литературе предлагаются различные подходы к разграничению и систематизации общей и специальных процедур обжалования [Шеметов 2010: 12–16; Шинкарьюк 2008: 15; Аракелова 2017: 17; Леонов 2020b]. Несмотря на то что представить универсальную классификацию процедур обжалования в силу многообразия нормативных правовых актов разной отраслевой принадлежности оказывается проблематичным, специальные процедуры обжалования с определенной долей условности можно классифицировать по следующим критериям.

1. В зависимости от процессуального режима:

процедуры обжалования, определяющие особый статус жалобы (Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»);

процедуры обжалования, предусматривающие определенный набор процессуальных средств³ (Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Налоговый кодекс Российской Федерации (часть

первая), Федеральные законы от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»).

2. В зависимости от субъектного состава: процедуры обжалования, определяющие особый статус субъекта жалобы (Закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах», Федеральные законы от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах», от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»);

процедуры обжалования, определяющие особый статус государственных органов и организаций, иных органов и организаций (Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации», Федеральные законы от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации», от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации», от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях», от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»).

3. В зависимости от специфики механизма подачи и рассмотрения жалобы:

процедуры обжалования в орган, принявший оспариваемое решение, совершивший оспариваемое действие либо бездействие (Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»);

процедуры обжалования в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу (Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая), Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральные законы от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных пред-

¹ См., например: апелляционные определения Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 25 мая 2016 г. № 33-АПГ16-9, от 25 июня 2016 г. № 33-АПГ16-12; решение Верховного Суда РФ от 3 декабря 2020 г. № АКПИ20-730.

² См., например: Определение Конституционного Суда РФ от 24 февраля 2022 г. № 469-О.

³ К таким процессуальным средствам С. Д. Хазанов относит, в частности, принципы, процессуальный статус участников, виды процессуальных решений, доказательства, меры процессуальной защиты и др. [Хазанов 2005: 45].

принимателей», «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

4. В зависимости от предмета правового регулирования (отраслевой принадлежности процедур обжалования):

процедуры обжалования, урегулированные нормами международного права по вопросам межгосударственного сотрудничества (например, Модельный закон об обращениях граждан и юридических лиц; утв. постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств от 27 ноября 2015 г. № 43-6; Модельный закон об административных процедурах: утв. постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств от 28 октября 2022 г. № 54-28);

процедуры обжалования по спорам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений (Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая), Федеральные законы «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»);

процедуры обжалования, использующиеся в сфере гражданских правоотношений¹ (например, Закон РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей»);

процедура обжалования, использующаяся в рамках досудебного производства по уголовному делу (Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации);

процедуры обжалования, регулирующие вопросы в финансовой, бюджетной, социальной сферах и экономике (например, Фе-

деральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»);

процедуры обжалования, регулирующие вопросы государственно-служебных отношений (Трудовой кодекс Российской Федерации², Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

Думается, что предложенная классификация не включает в себя исчерпывающий перечень специальных процедур обжалования. Однако данный подход позволяет расширить методологию построения системы обжалования, основанную преимущественно на правовых признаках, специфике административной жалобы.

Совершенствование правового регулирования процедуры разрешения правовых споров в административном порядке

В целях совершенствования законодательства в рассматриваемой сфере некоторые авторы предлагают разработать и принять комплексные нормативные правовые акты, регулирующие производство по жалобам граждан и организаций. Среди указанных законодательных актов следует выделить проект федерального закона «О жалобах граждан и юридических лиц», предложенный М. В. Костенниковым. Как отмечает М. Н. Шеметов, данный закон призван существенно снизить объем правовой регламентации досудебного обжалования подзаконными актами, принимаемыми органами исполнительной власти по принципиальным вопросам производства по жалобам граждан [Шеметов 2010: 8]. Преимуществом этого законопроекта является закрепление специальных принципов производства по жалобам, конкретизированного порядка рассмотрения жалоб в части установления сроков их разрешения, процессуального статуса участников производства по жалобам, механизмов выявления, фиксации и закрепления доказательств, полученных в ходе производства по жалобе, и ряда дру-

² В данном случае Трудовой кодекс РФ используется в той мере, в какой это необходимо в целях урегулирования государственно-служебных отношений (например, в ст. 69 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» используется аналогичный подход к определению индивидуального служебного спора, что и при закреплении определения индивидуального трудового спора в Трудовом кодексе РФ).

¹ В частности, речь идет о претензионном досудебном порядке урегулирования споров, связанных с изменением или расторжением договора [Богдан 2003: 23].

гих аспектов [Актуальные проблемы административного права 2015: 381–382].

Однако в данном виде проект закона вызывает ряд замечаний. С одной стороны, ни Закон об обращениях граждан, ни отдельные законодательные акты, регламентирующие порядок рассмотрения специальных жалоб, не предусматривают принципов производства по жалобам граждан и организаций. Полагаем, что установление специальных принципов производства по жалобам без учета общих исходных идей, на основе которых должна быть организована процедура досудебного обжалования, может привести к содержательной неопределенности, вызванной разным толкованием норм действующего законодательства, которые регулируют вышеуказанные процедуры. В связи с этим думается, что предлагаемый автором проект федерального закона должен закреплять не только специальные, но и общие принципы производства по жалобам. С другой стороны, при установлении единого порядка реализации института досудебного обжалования необходимо принимать во внимание особенности процессуальной формы обжалования в рамках специальных процедур. Поэтому закрепление единой процедурной (процессуальной) формы, применяемой, в том числе, при разрешении специальных административных жалоб, считаем нецелесообразным.

Отдельного внимания заслуживает проект федерального закона «Об основах досудебного обжалования в Российской Федерации», предложенный Д. В. Леоновым [Леонов 2020а: 127]. Структуру проекта составляют разделы, посвященные общим положениям, общей и специальным административным процедурам обжалования, а также квазисудебной процедуре обжалования. Достоинством данной модели является унификация основных гарантий права на обжалование, позволяющая сделать процедуру досудебного обжалования более доступной. С определенной долей условности можно согласиться с тем, что правила досудебного обжалования должны распространяться на общую и специальные административные процедуры обжалования, однако выделение в качестве отдельного элемента досудебного обжалования квазисудебной процедуры представляется неправильным, поскольку принципы, составляющие ее основу, соответствуют основопо-

лагающим принципам административного судопроизводства¹.

Таким образом, включение в проект федерального закона «Об основах досудебного обжалования в Российской Федерации» норм, регулирующих квазисудебный порядок разрешения споров, представляется излишним. По нашему мнению, пересмотр постановлений (решений) по делам об административных правонарушениях следует рассматривать в качестве специальной административной процедуры обжалования. Учитывая объем нормативного материала, регулирующего специальные процедуры обжалования, считаем целесообразным предусмотреть в соответствующем нормативном правовом акте терминологию, уточняющую определения, изложенные в ст. 4 Закона об обращениях граждан², систему процедур урегулирования правовых споров в административном порядке, основанную на вышеуказанных критериях классификации процедур, а также общие правила производства по жалобам, распространяющиеся на все виды процедур обжалования³. Несмотря на межотраслевой характер внесудебного по-

¹ В частности, специфика производства по жалобе в сфере закупок обусловлена наличием тенденции к объединению рассматриваемого производства и административного судопроизводства с точки зрения как совокупности основных атрибутов жалобы, так и квазисудебного порядка ее рассмотрения. В связи с этим следует полностью поддержать позицию М. С. Соловьева, указавшего на необходимость использования положений именно судебного процессуального права [Соловьев 2018: 117].

² Например, предлагается уточнить определения понятий «обращение», «жалоба», расширить используемый в Законе об обращениях граждан терминологический ряд, дополнив его терминами «письменное обращение», «устное обращение», «электронное обращение», «портал единой системы обработки и хранения обращений» и др. (см. проект федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации» // Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. URL: <http://www.president-sovet.ru/upload/iblock/2a5/5deqw9bsmfe8107gvo6byoaycelfqgsn.pdf> (дата обращения: 03.04.2023).

³ По нашему мнению, к общим правилам производства по жалобам должны быть отнесены принципы административной процедуры обжалования, требования к порядку подачи и рассмотрения жалобы, нормативное разграничение стадий административной процедуры обжалования, а также положения, определяющие правовой статус участников процедуры обжалования, виды решений, принимаемых по результатам рассмотрения административной жалобы.

рядка урегулирования публично-правовых споров, закрепление данных положений на законодательном уровне обеспечит возможность четко определить их подведомственность и впоследствии выбрать наиболее эффективный способ защиты субъективных публичных прав в сфере административных и иных публичных правоотношений.

Список литературы

Айкимбаева А. Проблемы соотношения административной и судебной юрисдикции при рассмотрении обращений граждан // Правовая реформа в Казахстане. 2003. № 4. С. 37–41.

Актуальные проблемы административного права и процесса. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 384 с.

Аракелова М. В. Альтернативные формы досудебного урегулирования споров, возникающих из налоговых правоотношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. 26 с.

Бахрах Д. Н. Административное право России. М.: Норма, 2001. 640 с.

Бахрах Д. Н., Ренов Э. Н. Производство по делам об административных правонарушениях. М.: Знание, 1989. 96 с.

Богдан В. В. Досудебный порядок урегулирования споров, возникающих в сфере защиты прав потребителей // Российский судья. 2003. № 2. С. 76–79.

Горбунов С. С. Правовой институт оспаривания решений, действий (бездействия) таможенных органов Российской Федерации: материальный и процессуальный аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2012. 28 с.

Давыдов К. В. Административная процедура: стадии пересмотра административного дела и исполнения административного акта // Административное право и процесс. 2017а. № 11. С. 13–17.

Давыдов К. В. Современное состояние и перспективы развития российского законодательства об административных процедурах. Проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2017б. № 1. С. 48–69.

Кайжакпарова А. Б., Ермекбаев Б. Б. Институты обжалования в системе административной юстиции // Вестник Института законодательства РК. № 5. 2018. С. 42–49.

Кононов П. И. О необходимости разработки и принятия федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации» // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сб. ст. по материалам ежегод. Всерос. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения): в 3 ч. СПб.: С.-Петербург. ун-т Мин-ва внутренних дел Рос. Федерации, 2017. С. 164–174.

Кононов П. И., Стахов А. И. О проекте федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 3. С. 40–68.

Леонов Д. В. Административно-правовой институт досудебного обжалования: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2020а. 166 с.

Леонов Д. В. Структура института досудебного обжалования в современном административном праве России // Административное право и процесс. 2020б. № 4. С. 76–79.

Панова И. В. Внесудебный и досудебный порядок рассмотрения административных дел // Вестник ВАС РФ. 2013. № 7. С. 126–161.

Порываев С. А. Производства по разрешению судебных и внесудебных административных споров как составные части административного процесса // Сибирское юридическое обозрение. 2021. № 18. С. 350–358.

Салищева Н. Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М.: Наука, 1970. 164 с.

Салищева Н., Абросимова Е. О проблемах формирования в Российской Федерации института административной процедуры // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2002. № 4. С. 131–141.

Соловьев М. С. Специальная административная жалоба в сфере публичных закупок: о формировании нового квазисудебного процесса // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2018. № 4. С. 104–119.

Соловьев С. Г., Давыдова И. П. Обратная связь с потребителями муниципальных услуг: правовые вопросы теории и практики // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 3. С. 35–39.

Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. СПб.: Юрид. центр «Пресс», 2008. 569 с.

Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс. М.: Гос. ун-т – Высш. шк. экономики, 2005. 697 с.

Хазанов С. Д. Административно-правовое регулирование деятельности органов исполнительной власти: некоторые методологические вопросы // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. М.: Новая правовая культура, 2003а. С. 30–44.

Хазанов С. Д. Административные процедуры: определение и систематизация // Российский юридический журнал. 2003б. № 1. С. 58–63.

Хазанов С. Д. К проблеме формирования института административных процедур // Административное право и процесс. № 4. 2005. С. 43–48.

Шеметов М. Н. Административно-правовое регулирование производства по жалобам в таможенных органах Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 26 с.

Шинкарьук Д. А. Досудебное урегулирование налоговых споров (финансово-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2008. 21 с.

Южаков В. Н., Зырянов С. М. Разработка концепции дальнейшего развития механизмов досудебного обжалования решений и действий (бездействия) органов власти и их должностных лиц на основе типологизации ошибок и нарушений, допускаемых государственными органами при осуществлении контроля (надзора). М., 2016 // URL: <http://ssrn.com/abstract=2806315> (дата обращения: 02.04.2023).

Якимов А. Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство // Государство и право. 1999. № 3. С. 5–10.

Дмитрий Максимович Лифанов – аспирант кафедры административного права Уральского государственного юридического университета им. В. Ф. Яковлева. 620137, Российская Федерация, Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21. E-mail: d.m.lifanov@usla.ru.

ORCID: 0000-0001-7911-0250

On the Systematization of Procedures for the Settlement of Legal Disputes in an Administrative Order

The article discusses some approaches to the construction of a system of procedures for the settlement of legal disputes in an administrative order. Special attention is paid to the content (structure) of pre-trial appeal of acts of public administration, considering doctrinal approaches and changes in the current Russian legislation. The correlation of the content of the concepts of «administrative procedure» and «administrative order» in pre-trial appeal is investigated.

Based on the analysis of judicial practice and draft laws, the author's approach to the differentiation and systematization of special appeal procedures is proposed. The author concludes that it is necessary to clarify the legislative terminology and differentiate special appeal procedures, and to formalize the general rules of complaint proceedings that apply to all types of appeal procedures.

Keywords: legal dispute, pre-trial appeal, jurisdiction of disputes, procedural form, administrative procedures, administrative order

Recommended citation

Lifanov D. M. O sistematzatsii protsedur uregulirovaniya pravovykh sporov v administrativnom poryadke [On the Systematization of Procedures for the Settlement of Legal Disputes in an

Administrative Order], *Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka*, 2023, no. 2, pp. 68–78, DOI: 10.34076/2410_2709_2023_2_68.

References

Aikimbaeva A. Problemy sootnosheniya administrativnoi i sudebnoi yurisdiktsii pri rassmotrenii obrashchenii grazhdan [Problems of Correlation of Administrative and Judicial Jurisdiction when Considering Citizens' Appeals], *Pravovaya reforma v Kazakhstane*, 2003, no. 4, pp. 37–41.

Arakelova M. V. *Al'ternativnye formy dosudebnogo uregulirovaniya sporov, vznikayushchikh iz nalogovykh pravootnoshenii* [Alternative Forms of Pre-Trial Settlement of Disputes Arising from Tax Legal Relations]: autoabstr. of cand. jur. sc. thesis, Moscow, 2017, 26 p.

Bakhrakh D. N. *Administrativnoe pravo Rossii* [Administrative Law of Russia], Moscow, Norma, 2001, 640 p.

Bakhrakh D. N., Renov E. N. *Proizvodstvo po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh* [Proceedings on Cases of Administrative Offenses], Moscow, Znanie, 1989, 96 p.

Bogdan V. V. Dosudebnyi poryadok uregulirovaniya sporov, vznikayushchikh v sfere zashchity prav potrebiteli [Pre-Trial Procedure for Settlement of Disputes Arising in the Field of Consumer Protection], *Rossiiskii sud'ya*, 2003, no. 2, pp. 76–79.

Davydov K. V. Administrativnaya protsedura: stadii peresmotra administrativnogo dela i ispolneniya administrativnogo akta [Administrative Procedure: Stages of Revision of an Administrative Case and Execution of an Administrative Act], *Administrativnoe pravo i protsess*, 2017a, no. 11, pp. 13–17.

Davydov K. V. Sovremennoe sostoyanie i perspektivy razvitiya rossiiskogo zakonodatel'stva ob administrativnykh protsedurakh. Proekt federal'nogo zakona «Ob administrativnykh protsedurakh i administrativnykh aktakh v Rossiiskoi Federatsii» [The Current State and Prospects of Development of the Russian Legislation on Administrative Procedures. Draft Federal Law «On Administrative Procedures and Administrative Acts in the Russian Federation»], *Zhurnal administrativnogo sudoproizvodstva*, 2017b, no. 1, pp. 48–69.

Gorbunov S. S. *Pravovoi institut osparivaniya reshenii, deistvii (bezdeistviya) tamozhennykh organov Rossiiskoi Federatsii: material'nyi i protsessual'nyi aspekty* [Legal Institution of Challenging Decisions, Actions (Inaction) of the Customs Authorities of the Russian Federation: Material and Procedural Aspects]: autoabstr. of cand. jur. sc. thesis, Ekaterinburg, 2012, 28 p.

Kaizhakparova A. B., Ermekbaev B. B. Instituty obzhalovaniya v sisteme administrativnoi yustitsii [Institutions of Appeal in the Administrative Justice System], *Vestnik Instituta zakonodatel'stva RK*, 2018, no. 5, pp. 42–49.

Khazanov S. D. *Administrativno-pravovoe regulirovanie deyatel'nosti organov ispolnitel'noi vlasti: nekotorye metodologicheskie voprosy* [Administrative and Legal Regulation of the Activities of Executive Authorities: Some Methodological Issues], *Istoriya stanovleniya i sovremennoe sostoyanie ispolnitel'noi vlasti v Rossii*, Moscow, Novaya pravovaya kul'tura, 2003a, pp. 30–44.

Khazanov S. D. Administrativnye protsedury: opredelenie i sistematizatsiya [Administrative Procedures: Definition and Systematization], *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal*, 2003b, no. 1, pp. 58–63.

Khazanov S. D. K probleme formirovaniya instituta administrativnykh protsedur [To the Problem of Formation of the Institute of Administrative Procedures], *Administrativnoe pravo i protsess*, 2005, no. 4, pp. 43–48.

Kononov A. M. *Aktual'nye problemy administrativnogo prava i protsessa* [Current Issues of Administrative Law and Procedure], Moscow, YuNITI-DANA, 2015, 384 p.

Kononov P. I. *O neobkhodimosti razrabotki i prinyatiya federal'nogo zakona «Ob administrativnom proizvodstve v Rossiiskoi Federatsii»* [On the Need to Develop and Adopt the Federal Law «On Administrative Proceedings in the Russian Federation»], *Aktual'nye problemy administrativnogo i administrativno-processual'nogo prava* [Topical Problems of Administrative and Administrative Procedural Law]: conference papers, Saint Petersburg, S.-Peterb. un-t Min-va vnutrennikh del Ros. Federatsii, 2017, pp. 164–174.

Kononov P. I., Stakhov A. I. O proekte Federal'nogo zakona «Ob administrativnom proizvodstve v Rossiiskoi Federatsii» [About the Draft Federal Law «On Administrative Proceedings in the Russian Federation»], *Zhurnal administrativnogo sudoproizvodstva*, 2017, no. 3, pp. 40–68.

Leonov D. V. *Administrativno-pravovoi institut dosudebnogo obzhalovaniya* [Administrative and Legal Institution of Pre-Trial Appeal]: cand. jur. sc. thesis, Moscow, 2020a, 166 p.

Leonov D. V. Struktura instituta dosudebnogo obzhalovaniya v sovremennom administrativnom prave Rossii [The Structure of the Institute of Pre-trial Appeal in Modern Administrative Law of Russia], *Administrativnoe pravo i protsess*, 2020b, no. 4, pp. 76–79.

Panova I. V. Vnesudebnyi i dosudebnyi poryadok rassmotreniya administrativnykh del [Out-of-Court and Pre-Trial Procedure for Consideration of Administrative Cases], *Vestnik VAS RF*, 2013, no. 7, pp. 126–161.

Poryvaev S. A. Proizvodstva po razresheniyu sudebnykh i vnesudebnykh administrativnykh sporov kak sostavnye chasti administrativnogo protsessa [Proceedings for the Resolution of Judicial and Extrajudicial Administrative Disputes as Components of the Administrative Process], *Sibirskoe yuridicheskoe obozrenie*, 2021, no. 18, pp. 350–358.

Salishcheva N. G. *Grazhdanin i administrativnaya yurisdiksiya v SSSR* [Citizen and Administrative Jurisdiction in the USSR], Moscow, Nauka, 1970, 164 p.

Salishcheva N., Abrosimova E. O problemakh formirovaniya v Rossiiskoi Federatsii instituta administrativnoi protsedury [About the Problems of Formation of the Institute of Administrative Procedure in the Russian Federation], *Konstitutsionnoe pravo: Vostochnoevropeiskoe obozrenie*, 2002, no. 4, pp. 131–141.

Shemetov M. N. *Administrativno-pravovoe regulirovanie proizvodstva po zhalobam v tamozhennykh organakh Rossiiskoi Federatsii* [Administrative and Legal Regulation of Complaints Proceedings in the Customs Authorities of the Russian Federation]: autoabstr. of cand. jur. sc. thesis, Moscow, 2010, 26 p.

Shinkaryuk D. A. *Dosudebnoe uregulirovanie nalogovykh sporov (finansovo-pravovoe issledovanie)* [Pre-Trial Settlement of Tax Disputes (Financial and Legal Research)]: autoabstr. of cand. jur. sc. thesis, Omsk, 2008, 21 p.

Solov'ev M. S. Spetsial'naya administrativnaya zhaloba v sfere publichnykh zakupok: o formirovanii novogo kvazisudebnogo protsessa [Special Administrative Complaint in the Field of Public Procurement: On the Formation of a New Quasi-Judicial Procedure], *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnalu»*, 2018, no. 4, pp. 104–119.

Solov'ev S. G., Davydova I. P. Obratnaya svyaz' s potrebitelyami munitsipal'nykh uslug: pravovye voprosy teorii i praktiki [Feedback with Consumers of Municipal Services: Legal Issues of Theory and Practice], *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*, 2018, no. 3, pp. 35–39.

Sorokin V. D. *Administrativno-protsessual'noe pravo* [Administrative Procedural Law], Saint Petersburg, Yurid. tsentr «Press», 2008, 569 p.

Tihomirov Yu. A. *Administrativnoe pravo i process: polnyi kurs* [Administrative Law and Procedure: Full Course], Moscow, Gos. un-t – Vyssh. shk. ekonomiki, 2005, 697 p.

Yakimov A. Yu. Administrativno-yurisdiktsionnyi protsess i administrativno-yurisdiktsionnoe proizvodstvo [Administrative-Jurisdictional Process and Administrative-Jurisdictional Proceedings], *Gosudarstvo i pravo*, 1999, no. 3, p. 5–10.

Yuzhakov V. N., Zyryanov S. M. *Razrabotka kontseptsii dal'neishego razvitiya mekhanizmov dosudebnogo obzhalovaniya reshenii i deistvii (bezdeistviya) organov vlasti i ikh dolzhnostnykh lits na osnove tipologizatsii oshibok i narushenii, dopuskaemykh gosudarstvennymi organami pri osushchestvlenii kontrolya (nadzora)* [Development of the Concept of Further Development of Mechanisms for Pre-Trial Appeals against Decisions and Actions (Inaction) of Public Authorities and their Officials Based on the Typology of Errors and Violations Committed by Public Authorities in the Exercise of Control (Supervision)], Moscow, 2016, available at: <http://ssrn.com/abstract=2806315> (accessed: 02.04.2023).

Dmitriy Lifanov – postgraduate student of the Department of administrative law, Ural State Law University named after V. F. Yakovlev. 620137, Russian Federation, Ekaterinburg, Komsomol'skaya str., 21. E-mail: d.m.lifanov@usla.ru.
ORCID: 0000-0001-7911-0250

Дата поступления в редакцию / Received: 05.04.2023

Дата принятия решения об опубликовании / Accepted: 13.06.2023