

## АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СПОР И ТЕНДЕНЦИИ ЕГО ТРАНСФОРМАЦИИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

**Лифанов Дмитрий Максимович**

Аспирант кафедры административного права Уральского государственного юридического университета им. В. Ф. Яковлева (Екатеринбург), ORCID: 0000-0001-7911-0250, e-mail: d.m.lifanov@usla.ru.

*Современные тенденции в регулировании общественных отношений свидетельствуют о возрастающем значении информационных систем и цифровых технологий в разрешении споров, возникающих между различными субъектами права. Настоящая статья посвящена исследованию категории «административно-правовой спор», выражающей публично-правовой характер административной юстиции. Автор рассматривает соотношение таких понятий, как «спор», «разногласие» и «правовой (юридический) конфликт». Высказано мнение о необходимости совершенствования нормативно-правовой базы в сфере разрешения споров с участием юридических лиц публичного права. Раскрываются существенные признаки административного спора, исследуются его виды. На основе анализа концептуальных подходов к исследованию данной категории предложено авторское понятие «административно-правовой спор».*

*Ключевые слова: административно-правовой спор, досудебный порядок, обжалование, публичные правоотношения, субъективное публичное право, цифровизация, информационные технологии*

*Для цитирования: Лифанов Д. М. Административно-правовой спор и тенденции его трансформации в современных условиях // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2023. № 6. С. 41–57. DOI: [https://doi.org/10.34076/22196838\\_2023\\_6\\_41](https://doi.org/10.34076/22196838_2023_6_41).*

## ADMINISTRATIVE-LEGAL DISPUTE AND TRENDS OF ITS TRANSFORMATION IN MODERN CONDITIONS

**Lifanov Dmitriy**

Post-graduate student, Ural State Law University named after V. F. Yakovlev (Yekaterinburg), ORCID: 0000-0001-7911-0250, e-mail: d.m.lifanov@usla.ru.

*Modern trends in the regulation of public relations indicate the increasing importance of information systems and digital technologies in resolving disputes arising between various subjects of law. This article is devoted to the study of the category of «administrative-legal dispute», which expresses the public-legal nature of administrative justice. The author raises the problems of the correlation of such concepts as «dispute», «disagreement» and «legal (juridical) conflict». The opinion is expressed on the need to improve the regulatory framework in the field of dispute resolution with the participation of legal entities of public law. The essential features of an administrative dispute are revealed and its types are considered. Based on the analysis of conceptual approaches to the study of this category, the author's concept of «administrative and legal dispute» is proposed.*

*Key words: administrative and legal dispute, pre-trial procedure, appeal, public legal relations, subjective public law, digitalization, information technology*

*For citation: Lifanov D. (2023) Administrative-legal dispute and trends of its transformation in modern conditions. In *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnalu»*, no. 6, pp. 41–57. DOI: [https://doi.org/10.34076/22196838\\_2023\\_6\\_41](https://doi.org/10.34076/22196838_2023_6_41).*

## Введение

При взаимодействии граждан и организаций с органами публичной власти нередко возникают противоречия по поводу различных прав и обязанностей. Указанные противоречия облекаются форму правового спора, который носит публичный характер. Разрешение публично-правовых споров является одним из важнейших направлений деятельности публичной администрации, обеспечивающим законность и защиту субъективных публичных прав частных лиц. Проблематика административно-правового спора вовлечена в орбиту административного оспаривания и имеет сложную правовую природу, комплексное содержание и требует структурного анализа его элементов, в том числе объекта, предмета, субъектного состава и др.

Существенный вклад в формирование теоретических аспектов данного направления внесли работы Н. Г. Салищевой<sup>1</sup>, Е. Б. Лупарева<sup>2</sup>, А. Б. Зеленцова<sup>3</sup>, А. И. Стахова<sup>4</sup>, Н. В. Сухаревой<sup>5</sup> и др. На протяжении длительного периода времени административный спор рассматривался как отрицательное явление, о чем свидетельствуют подходы к трактовке понятия административной юстиции, сформировавшиеся во второй половине XX в.<sup>6</sup> В современной юридической науке выработан иной взгляд на административно-правовой спор как форму правомерных действий, обеспечивающую защиту нарушенного субъективного права или законного интереса участников управленческих отношений в сфере публичного права<sup>7</sup>. Полагаем, что понимание административного правового спора в его интерпретации через способы урегулирования юридического конфликта соответствует действительности, позволяет провести разграничение между ними.

## Соотношение категорий «спор», «разногласие» и «правовой (юридический) конфликт»

Одной из существенных методологических проблем, связанных с определением категорий «правовой спор» и «административно-правовой спор», является соотношение понятий спора, разногласия и правового (юридического) конфликта.

Исследуя общетеоретические вопросы построения юридической конструкции правового спора, А. Б. Зеленцов рассматривает его концепцию как целостное явление. Особенностью административно-правового спора является его содержание, основу которого составляют следующие элементы: предмет (объект), основание спора, цель, задачи и субъектный состав спора. Смысловая интерпретация концепции А. Б. Зеленцова заключается в том, что правовой спор рассматривается как юридическая форма конфликта, в основании которой лежит презумпция нарушения права. Иными словами, спор о праве возникает из-за столкновения интересов сторон вне

<sup>1</sup> См.: Салищева Н. Г. Избранное. М.: РАП, 2011. С. 444–469.

<sup>2</sup> См.: Лупарев Е. Б. Административно-правовые споры: дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2003. 482 с.

<sup>3</sup> См.: Зеленцов А. Б. Теоретические основы правового спора: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. 435 с.; Его же. Административно-правовой спор: вопросы теории: моногр. М.: Изд-во РУДН, 2005. 732 с.

<sup>4</sup> Стахов А. И. Дела об административных правонарушениях как индифферентная категория юридических дел, разрешаемых в ходе административного процесса // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения): сб. ст. по материалам междунар. науч.-практ. конф., посвященной памяти д-ра юрид. наук, проф., заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста Российской Федерации Аврутина Юрия Ефремовича в связи с 75-летием со дня рождения, Санкт-Петербург, 25 марта 2022 года. СПб.: Санкт-Петербургский ун-т Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2022. С. 239–247; Его же. Юридические дела, разрешаемые судами в ходе административного процесса // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 2. С. 95–102; Стахов А. И., Порываев С. А. Административные споры как неотъемлемый элемент современной правовой системы Российской Федерации // Правоприменение. 2022. № 4. С. 261–276; Стахов А. И. Понятие и общая характеристика системы судебного административного процесса в Российской Федерации // Российское правосудие. 2023. № 3. С. 59–71.

<sup>5</sup> См.: Сухарева Н. В. Рассмотрение административно-правовых споров арбитражными судами: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. 181 с.

<sup>6</sup> Так, под административным спором понималась специфическая форма правонарушения либо помехи для беспрепятственного осуществления административными органами своих полномочий. См.: Петухов А. П. Административный процесс в юрисдикционной деятельности органов советского государственного управления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1982. С. 8–9.

<sup>7</sup> См.: Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. С. 8.

зависимости от того, имело ли место действительное либо предполагаемое правонарушение или нет<sup>1</sup>.

С точки зрения соотношения понятий «спор» и «разногласие» в отраслевых юридических науках сложилось несколько подходов. С одной стороны, разногласие является более широким понятием и охватывает не только правовой спор, но и противоречия, несогласованность во мнениях сторон спора<sup>2</sup>. С другой стороны, категория спора соответствует понятию разногласия, а также включает в себя уклонение от выполнения обязанностей одной из сторон<sup>3</sup>. Вместе с тем понятие «разногласие», по справедливому замечанию А. Б. Зеленцова, может иметь специальное юридическое закрепление, определяющее содержание правового спора исключительно разноречием, опровержениями и возражениями сторон.

В научной литературе административно-правовой спор нередко рассматривают в качестве разновидности юридического конфликта, который возникает непосредственно между частным и властным субъектом<sup>4</sup>. Административно-правовой спор как конфликт, возникающий из административно-правовых отношений, – это, прежде всего, спор о *субъективном публичном праве*, т. е. о праве, которое считается принадлежащим определенному лицу в правоотношениях с участием частных лиц и административных органов, действующих как публичная власть, и (или) о законности использования этими органами публичных полномочий в отношениях с частными лицами (курсив мой. – Д. Л.)<sup>5</sup>.

Представляется, что методологический подход к определению спора о праве как юридической формы конфликта, является обоснованным, поскольку данная правовая конструкция может выступать в качестве предпосылки, необходимой для эффективного разрешения возникшего противоречия. Однако с точки зрения формальной логики возникновение правового спора не всегда может быть обусловлено наличием юридического конфликта. Как верно замечает Е. Б. Лупарев, не любой административный спор может развиваться на основе конфликта и не любой спор есть конфликт<sup>6</sup>.

Рассматривая структурную архитектуру спора, А. Б. Зеленцов приходит к закономерному выводу, что спор есть разногласия, возникающие в связи с предметом спора. Схожее определение административно-правового спора предложено В. Е. Сазоновым<sup>7</sup>, Н. Г. Кипер<sup>8</sup> и другими исследователями. В современном российском законодательстве термин «разногласия» используется применительно к согласительным процедурам, проводимым Президентом РФ<sup>9</sup>, его полномочными представителями в федеральных округах<sup>10</sup>, органами публичной власти субъектов РФ<sup>11</sup>. При этом послед-

<sup>1</sup> Представляется верной позиция автора относительно того, что теоретическая конструкция спора о праве имеет универсальный характер и поэтому применима для урегулирования юридических конфликтов в сферах частного и публичного права. См.: Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. С. 28–29.

<sup>2</sup> См.: Морейн И. Б. К вопросу о понятии трудового спора // Правоведение. 1966. № 4. С. 89.

<sup>3</sup> См.: Зайцев И. М. Сущность хозяйственных споров. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1974. С. 19, 21.

<sup>4</sup> См.: Хаманева Н. Ю. Административно-правовой спор как разновидность юридического конфликта // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2009. № 3. С. 40.

<sup>5</sup> Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Судебное административное право: учеб. М.: Статут, 2017. С. 22.

<sup>6</sup> См.: Лупарев Е. Б. Указ. соч. С. 30.

<sup>7</sup> По мнению В. Е. Сазонова, «административно-правовой спор представляет собой разногласия сторон об административных правах и обязанностях, которые находят свое выражение в правовых притязаниях (либо возражениях) в рамках правоотношения и на основе определенных правовых процедур». См.: Сазонов В. Е. Разрешение таможенных споров в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 10.

<sup>8</sup> Н. Г. Кипер определяет административно-правовой спор как «разногласия между субъектами административно-правовых отношений по существу различно понимаемых ими взаимных прав и обязанностей». См.: Кипер Н. Г. Административно-правовой спор (теоретические проблемы) // Юридический мир. 2007. № 12. С. 61.

<sup>9</sup> В соответствии с ч. 1 ст. 85 Конституции РФ Президент вправе использовать согласительные процедуры в целях разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также разногласия, возникающие между последними.

<sup>10</sup> См. п. 6 Положения «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе», утв. Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 (в ред. от 4 февраля 2021 г.) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе».

<sup>11</sup> См., например: ст. 62 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

ние могут урегулировать спор как по вопросам осуществления своих полномочий, так и в связи с возникшими разногласиями с другим органом государственной власти субъекта РФ. Очевидно, что разногласия, возникающие по поводу передачи части полномочий вышестоящих органов государственной власти нижестоящим, вовлечены в орбиту административно-правового спора и поэтому не нуждаются в подобном разграничении. Основываясь на практике законотворческой деятельности<sup>1</sup> и позициях указанных авторов, понятие административно-правового спора, на наш взгляд, следует определять через термин разногласия.

Анализируя представленные в научной литературе дефиниции, В. В. Коробченко и В. А. Сафонов приходят к выводу о том, что административно-правовой спор может возникать в сфере государственного управления между субъектами административно-правовых отношений либо в связи с осуществлением субъектом государственного управления публичных функций<sup>2</sup>. По мнению исследователей, представленные в литературе определения категории «административно-правовой спор» по существу практически идентичны.

Исследование теоретико-методологических подходов к определению данной категории позволяет сделать вывод, что административно-правовой спор может рассматриваться как: 1) публично-правовой спор<sup>3</sup>; 2) спор о праве административном<sup>4</sup>; 3) спор, связанный с законностью административного акта<sup>5</sup>; 4) юридическая коллизия между представителями государства и иными субъектами из-за противозаконного административного нормотворчества, повлекшего за собой нарушение публичных прав<sup>6</sup>.

В условиях современных информационных технологий и трансформации общественных отношений, как представляется, категория «административно-правовой спор» нуждается в дополнении и уточнении в том смысле, что применяемые для разрешения спора специфические средства и способы защиты оказывают влияние на содержание процессуальной формы защиты субъективных публичных прав. В частности, разрешение административных споров может осуществляться с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг<sup>7</sup>, официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и иных государственных органов, в том числе Генеральной прокуратуры, Следственного комитета, Банка России и Счетной палаты РФ. Изучение элект-

<sup>1</sup> Так, постановлением Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 27 сентября 2000 г. № 258-СФ «О согласительной комиссии по Федеральному закону „О процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации“» была создана согласительная комиссия, главной целью которой являлось принятие соответствующего федерального закона. Однако инициатива принятия данного закона по определенным причинам не была реализована и соответствующее постановление было отменено.

<sup>2</sup> Коробченко В. В., Сафонов В. А. Правовая природа служебных споров в сфере гражданской службы // Lex Russica. 2016. № 10. С. 194.

<sup>3</sup> В частности, И. В. Панова определяет административный спор как «публично-правовой спор граждан, объединений граждан с органами публичной власти, в том числе органами государственной власти и муниципальными органами». См.: Панова И. В. Развитие административного судопроизводства и административной юстиции в России // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2016. № 4. С. 55.

<sup>4</sup> Ю. М. Козлов под административно-правовым спором понимает «спор о праве административном, возникающий между участниками управленческих отношений в связи со сложившимся у одной стороны этих отношений представлением о том, что ее права и законные интересы нарушаются либо ущемляются действиями второй стороны». См.: Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: учеб. 2-е изд., испр. и доп. М.: Зерцало, 1998. С. 309 (автор главы – Ю. М. Козлов).

<sup>5</sup> В частности, предметом административного спора выступает административный акт, который «ущемляет какое-либо его право или непосредственный, основанный на законе личный интерес». См.: Попович С. Административное право. Общая часть / под ред., вступ. ст. Ц. А. Ямпольской; пер. с сербохорватского Ю. С. Гиренко. М.: Прогресс, 1968. С. 504.

<sup>6</sup> См.: Старилов Ю. Н. Административная юстиция: Теория, история, перспективы. М.: Норма, 2001. С. 55. На наш взгляд, более универсальное определение административно-правового спора было предложено ученым в более ранних его трудах. См.: Старилов Ю. Н. Административная юстиция: Проблемы теории. Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 1998. С. 125.

<sup>7</sup> С 1 января 2015 г. на базе Единого портала государственных и муниципальных услуг запущена федеральная информационная система досудебного (внесудебного) обжалования, позволяющая урегулировать споры, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг (Досудебное обжалование // Единый портал государственных и муниципальных услуг. URL: <https://do.gosuslugi.ru/> (дата обращения: 20.05.2023).



ронных форм подачи жалоб и иных видов обращений, размещенных на указанных интернет-ресурсах, позволяет сделать вывод о том, что информационные системы и цифровые технологии широко применяются для разрешения споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений.

Учитывая особенности современной правовой системы Российской Федерации, можно сформулировать следующее определение административно-правового спора: это разногласия, возникающие между субъектами права по поводу различно понимаемых прав и обязанностей в сфере административных и иных публичных правоотношений, разрешение которых обеспечивается посредством различных процедурных, процессуальных и иных форм реализации механизма административно-правового регулирования. На наш взгляд, данное определение раскрывает сущность административно-правового спора и соответствует современным тенденциям в правовом регулировании общественных отношений.

### **Особенности правового регулирования внесудебной процедуры разрешения административных споров с участием юридических лиц публичного права**

Одним из ключевых направлений в сфере защиты прав и свобод человека является «установление и обеспечение надлежащего функционирования правовых механизмов, гарантирующих их реализацию... в том числе и путем принятия административного регламента, который определяет последовательность действий органа исполнительной власти (административные процедуры)»<sup>1</sup>. Применительно к юридическим лицам публичного права<sup>2</sup> (государственным корпорациям, саморегулируемым организациям с обязательным участием<sup>3</sup> и др.) процедура разрешения споров регламентируется на уровне федеральных законов, подзаконных актов федеральных органов исполнительной власти и иных государственных органов. Рассмотрим административно-правовые основы разрешения споров с участием государственных корпораций, в частности, Госкорпорации «Росатом».

Представляется, что правовое закрепление основных элементов процессуальной формы обжалования исчерпывающим образом отражено в приказах Госкорпорации «Росатом» от 13 июля 2015 г. № 1/12-НПА<sup>4</sup>, от 18 августа 2016 г. № 1/21-НПА<sup>5</sup>, от 9 сентября 2022 г. № 1/31-НПА<sup>6</sup>, от 18 декабря 2017 г. № 1/55-НПА<sup>7</sup>, от 22 декабря 2017 г. № 1/60-НПА,

<sup>1</sup> См.: Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 21 февраля 2018 г. № 78-АПП7-26.

<sup>2</sup> Под организациями публичного права, как и В. Е. Чиркин, понимаем «признанное государством в этом качестве материальное и публично-правовое некоммерческое формирование, которое в различных организационно-правовых формах вправе ограничено участвовать в гражданско-правовых отношениях и которое участвует в публично-правовых отношениях в целях публичных интересов путем законного применения публичной власти, борьбы за нее, сотрудничества с ней, давления на нее, имеет имя, другие идентифицирующие признаки, обладает имуществом, правами и несет обязанности и юридическую ответственность за свои акты и действия». См.: Чиркин В. Е. О понятии и классификации юридических лиц публичного права // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 97. Подробнее об этом см. также: Усков О. Ю. Юридические лица публичного права: понятие и виды // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 101–111; Талапина Э. В. Публичное право и экономика: курс лекций. М.: Волтерс Клувер, 2011. 500 с.; Винницкий А. В. Публичная собственность. М.: Статут, 2013. 730 с.; Хабриева Т. Я. Современные подходы к классификации юридических лиц. К 90-летию юбилею В. Е. Чиркина // Журнал российского права. 2014. № 10. С. 5–16.

<sup>3</sup> См.: распоряжение Правительства РФ от 30 декабря 2015 г. № 2776-р «О Концепции совершенствования механизмов саморегулирования».

<sup>4</sup> Приказ Госкорпорации «Росатом» от 13 июля 2015 г. № 1/12-НПА (в ред. от 20 ноября 2017 г.) «Об утверждении Административного регламента по предоставлению государственной услуги „Выдача справок по архивным документам в установленной сфере деятельности для представления по месту требования“».

<sup>5</sup> Приказ Госкорпорации «Росатом» от 18 августа 2016 г. № 1/21-НПА «Об утверждении Порядка отнесения Государственной корпорацией по атомной энергии „Росатом“ продукции, поставляемой по государственному оборонному заказу, к продукции с длительным технологическим циклом производства и выдачи документа, подтверждающего длительность производственного цикла изготовления продукции».

<sup>6</sup> Приказ Госкорпорации «Росатом» от 9 сентября 2022 г. № 1/31-НПА «Об утверждении Административного регламента осуществления Государственной корпорацией по атомной энергии „Росатом“ государственного контроля за обеспечением безопасности транспортирования (перевозки) ядерных материалов, радиоактивных веществ и изделий из них, за исключением ядерных материалов, переданных в составе изделий Министерству обороны Российской Федерации».

<sup>7</sup> Приказ Госкорпорации «Росатом» от 18 декабря 2017 г. № 1/55-НПА «Об утверждении Административного регламента по предоставлению Государственной корпорацией по атомной энергии „Росатом“ государ-

от 30 октября 2018 г. № 1/31-НПА<sup>1</sup>, от 27 апреля 2022 г. № 1/11-НПА<sup>2</sup>. Однако можно выделить два случая, при которых процедура обжалования решений Госкорпорации, действий (бездействия) ее должностных лиц не подкреплена необходимыми нормативными положениями<sup>3</sup>. Очевидно, что реализация указанных административных регламентов обеспечивается посредством специальных процедур обжалования, урегулированных нормативными правовыми актами различной отраслевой принадлежности. Так, согласно п. 74 приказа Госкорпорации «Росатом» от 13 июля 2015 г. № 1/12-НПА подача и рассмотрение жалоб на решения и действия должностных лиц Корпорации осуществляются в соответствии с Правилами подачи и рассмотрения жалоб, утв. постановлением Правительства РФ от 16 августа 2012 г. № 840<sup>4</sup>, которые применяются в рамках специальной процедуры обжалования, предусмотренной гл. 2.1 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Закон о госуслугах). При этом разрешение споров, возникающих при осуществлении государственного контроля (надзора), осуществляется посредством другой специальной процедуры обжалования, которая урегулирована гл. 9 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Отдельного внимания заслуживает опыт правового регулирования организации предоставления государственных и муниципальных услуг административными регламентами. Проведенный анализ правоприменительной практики свидетельствует о несоответствии принятых административных регламентов, устанавливающих порядок обжалования решений органов публичной власти, действий либо бездействия

---

ственной услуги по регистрации подведомственных опасных производственных объектов и ведению ведомственного (отраслевого) раздела государственного реестра опасных производственных объектов».

<sup>1</sup> Приказ Госкорпорации «Росатом» от 30 октября 2018 г. № 1/31-НПА «Об утверждении Административного регламента Государственной корпорации по атомной энергии „Росатом“ по предоставлению государственной услуги „Аккредитация органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по подтверждению соответствия продукции, для которой устанавливаются требования, связанные с обеспечением безопасности в области использования атомной энергии, обязательным требованиям“».

<sup>2</sup> Приказ Госкорпорации «Росатом» от 27 апреля 2022 г. № 1/11-НПА «Об утверждении Административного регламента осуществления Государственной корпорацией по атомной энергии „Росатом“ лицензионного контроля деятельности организаций по использованию ядерных материалов и радиоактивных веществ при проведении работ по использованию атомной энергии в оборонных целях, включая разработку, изготовление, испытание, транспортирование (перевозку), эксплуатацию, хранение, ликвидацию и утилизацию ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения, за исключением деятельности воинских частей и организаций Министерства обороны Российской Федерации в этой области».

<sup>3</sup> Так, в приказе Госкорпорации «Росатом» от 23 сентября 2022 г. № 1/37-НПА «Об утверждении Административного регламента предоставления Государственной корпорацией по атомной энергии „Росатом“ государственной услуги по лицензированию деятельности организаций по использованию ядерных материалов и радиоактивных веществ при проведении работ по использованию атомной энергии в оборонных целях, включая разработку, изготовление, испытание, транспортирование (перевозку), эксплуатацию, хранение, ликвидацию и утилизацию ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения» предусмотрен отдельный раздел, посвященный досудебному (внесудебному) порядку обжалования. Однако он содержит только два пункта, указывающих на возможность подачи жалобы в письменной форме либо в виде электронного документа. В приказе Госкорпорации «Росатом» от 7 августа 2018 г. № 1/25-НПА «Об утверждении Административного регламента предоставления Государственной корпорацией по атомной энергии „Росатом“ государственной услуги по выдаче разрешений на строительство объектов использования атомной энергии в случаях строительства, реконструкции указанных объектов и выдаче разрешений на ввод в эксплуатацию указанных объектов» соответствующий раздел не предусматривает положений о порядке подачи, сроках рассмотрения жалобы, информирования заявителя о результатах ее рассмотрения и т. д.

<sup>4</sup> См.: постановление Правительства РФ от 16 августа 2012 г. № 840 (в ред. от 13 июня 2018 г.) «О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, государственных корпораций, наделенных в соответствии с федеральными законами полномочиями по предоставлению государственных услуг в установленной сфере деятельности, и их должностных лиц, организаций, предусмотренных частью 1.1 статьи 16 Федерального закона „Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг“, и их работников, а также многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг и их работников».

их должностных лиц Закону о госуслугах<sup>1</sup>. Так, постановлением главы администрации одного из муниципальных образований Оренбургской области утвержден административный регламент отдела архитектуры и градостроительства по предоставлению муниципальной услуги «Подготовка градостроительных планов земельных участков», п. 5.1.6 которого содержал положение о рассмотрении жалобы в течение 30 дней с даты регистрации обращения заявителя. Данный правовой акт признан решением суда противоречащим требованиям закона и подлежащим приведению в соответствие с разграничением полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

### Соотношение административно-правового спора, административного иска, административной жалобы

С точки зрения разграничения понятий «административно-правовой спор», «административный иск» и «административная жалоба» как юридических конструкций<sup>2</sup> последние две из перечисленных категорий выступают в качестве правовых средств, обеспечивающих защиту субъективных публичных прав<sup>3</sup>, свобод и законных интересов. По данному поводу очень точным представляется замечание О. А. Кузнецовой о том, что «жалобу некорректно называть способом защиты, поскольку жалоба (так же, как и исковое заявление) является процессуальным средством реализации конкретного материально-правового способа защиты»<sup>4</sup>. Административный иск, как и жалоба, характеризуются общей целью: защита субъективных публичных прав граждан, охрана которых составляет одну из задач административной юстиции<sup>5</sup>. Однако процедурной особенностью подачи административной жалобы является обращение в вышестоящий в порядке подчиненности орган, организацию или к вышестоящему в порядке подчиненности лицу (за исключением предусмотренных законом случаев), одновременно с этим административный иск выражает требование о пересмотре дела в порядке судебного процесса<sup>6</sup>.

Административно-правовой спор, как и административный иск, имеют определенную структуру, включающую в себя предмет, основание и субъектный состав его участников<sup>7</sup>. Для разрешения административных дел об оспаривании решений, действий (бездействия) некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, допускается использование различных процессуальных форм, предусмотренных КАС РФ, АПК РФ<sup>8</sup>. При этом непра-

<sup>1</sup> См., например: решения Норильского городского суда Красноярского края от 24 октября 2012 г. по делу № 2-2521/2012; от 15 октября 2012 г. по делу № 2-2508/12; решение Оренбургского районного суда Оренбургской области от 17 декабря 2012 г. по делу № 2-2728/2012.

<sup>2</sup> Важно отметить наличие других юридических форм защиты прав граждан и организаций (притязание, представление, предложение и т. д.), их рассмотрение не входит в задачи настоящей статьи, в связи с чем в данном исследовании остановимся именно на соотношении административного иска и жалобы как правовых средств, обеспечивающих разрешение административно-правового спора. См.: *Загряцков М. Д.* Право жалобы // *Вопросы правоправедения.* 2012. № 1. С. 214.

<sup>3</sup> См.: *Соловьев М. С.* Специальная административная жалоба в сфере публичных закупок: о формировании нового квазисудебного процесса // *Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу».* 2018. № 4. С. 117.

<sup>4</sup> *Кузнецова О. А.* Административный порядок защиты гражданских прав // *Право. Журнал Высшей школы экономики.* 2017. № 1. С. 54.

<sup>5</sup> Как отмечает В. А. Рязановский, «административный иск... вырос из ведомственной жалобы и... по существу он представляет иск о защите субъективных публичных прав граждан (а не правопорядка как такового)». Большинство зарубежных ученых (О. Бэр, Г. Еллинек, И. Шульце и др.) рассматривают административный иск как иск, «имеющий целью установление и защиту субъективных прав граждан, в охране коих и заключается задача административной юстиции». См.: *Старилов Ю. Н.* Административная юстиция: конец XIX – начало XX века: Хрестоматия. Ч. 2. Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 2004. С. 129, 135.

<sup>6</sup> См.: *Загряцков М. Д.* Указ. соч. С. 78.

<sup>7</sup> Административное судопроизводство: учеб. / отв. ред. В. В. Ярков. 2-е изд., испр. и доп. М.: Статут, 2021. С. 206–207.

<sup>8</sup> При этом оспаривание решений, действий (бездействия), явившихся результатом осуществления либо неосуществления полномочий указанных организаций реализуется в порядке, установленном КАС РФ (см. п. 2 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 (в ред. от 17 декабря 2020 г.) «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»).

вильный выбор процессуальной формы является существенным нарушением закона<sup>1</sup> и зачастую влечет за собой отмену ранее принятых судебных актов<sup>2</sup>.

Для правовых споров, связанных с обжалованием решений органов управления саморегулируемых организаций с обязательным членством, характерна общая исковая форма защиты прав, а в отдельных случаях – обращение к публичному порядку. По мнению Ю. М. Мухонина, реализация саморегулируемой организацией публичной правосубъектности имеет административный характер, ее не следует рассматривать исключительно как отношения «власти-подчинения». С учетом этого автор выделяет два критерия идентификации отраслевой принадлежности спорного правоотношения: субъектный состав и характер спорного правоотношения<sup>3</sup>.

В свою очередь, рассматривая вопросы защиты гражданских прав в административном порядке, О. А. Кузнецова отмечает, что обладатель интеллектуальных прав и Роспатент находятся между собой в отношениях *власти и подчинения, субординации*, в рамках которых «допустима защита гражданских прав в административном порядке» (курсив мой. – Д. Л.)<sup>4</sup>. Представляется, что в понимании административных и иных публичных правоотношений ученый придерживается классических представлений и не является сторонником выделения «отношений, которые складываются в сфере публичного администрирования... возникают по инициативе и в интересах частных лиц (предоставление государственных и муниципальных услуг, мер поддержки, содействие в реализации прав граждан и организаций) либо по инициативе частных лиц и публичной администрации»<sup>5</sup>.

Следует согласиться с мнением В. Ф. Яковлева о том, что процедура административного порядка защиты гражданских прав устанавливается нормами административного права<sup>6</sup>. Тем самым внесудебный порядок отождествляется с административным и реализуется субъектами, наделенными публичными полномочиями<sup>7</sup>. К ним, например, можно отнести должностных лиц Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия, которые осуществляют защиту гражданских прав потребителей в административном порядке<sup>8</sup>. Таким образом споры, возникающие из правоотношений, которые имеют гражданско-правовую природу, нецелесообразно относить к административно-правовым спорам.

### Признаки административного спора, разрешаемого в порядке внесудебного (административного) производства

Отличительными признаками административно-правового спора, позволяющими его идентифицировать, являются следующие. Прежде всего, административный спор возникает в сфере публичных отношений в процессе осуществления функций государственного управления. Орган публичной власти или его должностное лицо, осуществляющее управленческие функции, выступают в качестве одной из сторон административно-правового спора. Как верно отмечает Н. Ю. Хаманева, в силу особого положения участников спорного правоотношения обязательным участником административно-правового спора будут наделенные властными полномочиями орган исполнительной власти, орган местного самоуправления и их структурные подразделения, а также должностные лица<sup>9</sup>.

<sup>1</sup> *Виноградова Е. В., Михайлова Е. В.* Эволюция отечественной модели судебной власти: дифференциация или унификация судебного процесса // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2020. Т. 15. № 6. С. 77.

<sup>2</sup> См., например: постановления ФАС Западно-Сибирского округа от 9 июня 2014 г. по делу № А27-6991/2012; Арбитражного суда Дальневосточного округа от 30 ноября 2016 г. № Ф03-5143/2016 по делу № А51-116/2016; Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 11 июля 2018 г. по делу № А60-63449/2017.

<sup>3</sup> *Мухонин Ю. М.* Проблема выбора процессуальной формы при обжаловании решений, действий (бездействия) саморегулируемых организаций // Законы России: опыт, анализ, практика. 2019. № 1. С. 60–64. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> *Кузнецова О. А.* Указ. соч. С. 44.

<sup>5</sup> *Винницкий А. В.* Перспективы легитимации госкорпораций в качестве юридических лиц публичного права // Вестник Санкт-Петербургского государственного университета. Сер. 14. Право. 2011. № 2. С. 24.

<sup>6</sup> *Яковлев В. Ф.* Избранные труды. М.: Статут, 2012. Т. 2. Гражданское право. История и современность. Кн. 1. С. 748.

<sup>7</sup> *Кузнецова О. А.* Указ. соч. С. 45, 48.

<sup>8</sup> Там же. С. 50.

<sup>9</sup> *Хаманева Н. Ю.* Указ. соч. С. 39–40.



Вместе с тем участником административно-правового спора может быть гражданин, права, свободы и законные интересы которого были нарушены вследствие неправомерных действий публичной администрации. Кроме того, участником спора может быть другое физическое лицо, юридическое лицо либо иной субъект, если он считает, что административный акт ущемляет какое-либо его право либо личный интерес<sup>1</sup>. С учетом этого частное лицо выступает в роли инициатора административно-правового спора, наделенного правом предъявления определенных юридических требований к органу исполнительной власти. Тем самым достигается индивидуализация участников административного правового спора.

Присутствие в качестве одной из сторон спорного правоотношения органа исполнительной власти, т. е. наделенного властными полномочиями органа государственного управления или его должностного лица, свидетельствует об административном характере возникшего правового спора<sup>2</sup>. Вместе с тем данный спор о праве может не носить сугубо административно-правового характера, в частности при совершении административных действий, влекущих за собой не только административные, но и иные, в том числе гражданско-правовые, последствия<sup>3</sup>. Полагаем, что в данном случае спор носит смешанный характер, сочетая в себе в себе признаки административно-правовых и гражданско-правовых отношений.

О наличии признаков гражданского правоотношения (в том числе равенства субъектов) следует говорить применительно к участникам административно-правового спора – сторонам административно-правовых отношений процессуально-управленческого характера. По мнению Ю. М. Козлова, указанные отношения могут быть горизонтальными, поскольку управляющее воздействие субъекта, наделенного властными полномочиями, отсутствует. В связи с этим ученый допускает возможность равенства участников административного спора<sup>4</sup>. П. И. Кононов подчеркивает, что фактическое равенство участников административного спора имеет место при условии его разрешения третьей стороной, однако с точки зрения властной природы административных правоотношений итоговое решение по результатам разрешения спора имеет обязательное значение для управляемого субъекта, поскольку возникает юридическая властность, предполагающая неравноправный характер административного правоотношения<sup>5</sup>. При этом юридическая властность проявляется в том, что уполномоченный орган принимает решение в одностороннем порядке, т. е. по своему усмотрению<sup>6</sup>. Следовательно, в основе горизонтальных правоотношений сторон административно-правового спора полномочным органом выносится итоговое решение делу, которое приобретает обязательный для другой стороны характер по типу отношений «власть-подчинение».

К признакам, характеризующим административно-правовой спор, следует отнести особый порядок его возникновения и разрешения, а также специфические средства и способы защиты, применяемые сторонами спора. Административно-правовой спор может быть инициирован по воле как управляющей, так и управляемой стороны. С одной стороны, уполномоченный орган публичной власти или его должностное лицо либо органы прокуратуры могут инициировать спор о праве. В последнем случае спор о праве возникает при опротестовании решений органов публичной администрации, действий (бездействия) их должностных лиц. С другой стороны, гражданин или иное лицо, считающее, что его права и законные интересы были нарушены вследствие издания административного акта, вправе обратиться с жалобой в соответствующее ведомство. Таким образом, инициатива возникает со стороны участника административно-правового спора, не имеющего государственно-властных полномочий.

Сущностным признаком административно-правового спора также является применение информационных технологий, опосредующих процессуальные и внепро-

<sup>1</sup> Попович С. Указ. соч. С. 504.

<sup>2</sup> См.: Хаманева Н. Ю. Указ. соч. С. 50.

<sup>3</sup> Чечот Д. М. Неисковые производства. М.: Юрид. лит., 1973. С. 10.

<sup>4</sup> Козлов Ю. М. Административные правоотношения. М.: Юрид. лит., 1976. С. 100–104.

<sup>5</sup> Кононов П. И. Очерки общей теории современного административного права: моногр. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2021. С. 183.

<sup>6</sup> См.: Козлов Ю. М. Указ. соч. С. 100–104.

цессуальные действия его участников. Как справедливо отмечают Е. Г. Стрельцова, А. В. Чайкина, сегодня «происходит трансформация традиционной модели разрешения споров, основанной на личном непосредственном взаимодействии суда и сторон». Информационные технологии, выступая в качестве «посредника», применяются в досудебном (внесудебном) урегулировании спора за счет «предоставления возможности проведения дистанционных переговоров и прогнозирования для сторон исхода дела», а также в судебной деятельности<sup>1</sup>. Следовательно, можно констатировать необходимость законодательного урегулирования вопросов применения информационных технологий при разрешении административно-правовых споров, поскольку они не отражены в законодательстве об обращениях граждан. Напротив, соответствующие положения предусмотрены, например, для разрешения споров, связанных с нарушением авторских и смежных прав в информационно-телекоммуникационной сети Интернет<sup>2</sup>.

Таким образом, можно выделить следующие отличительные признаки административно-правового спора. Административно-правовой спор возникает в сфере публичных отношений в процессе осуществления функций государственного управления. Одним из участников данного спора является орган публичной власти или его должностное лицо, организации, учреждения и лица, наделенные государственно-властными полномочиями. Особый порядок возникновения и разрешения спора, а также средства и способы защиты, применяемые участниками спорного правоотношения, в том числе информационные системы и цифровые технологии, определяют специфику административно-правового спора.

### **Виды споров, разрешаемых в порядке внесудебного (административного) производства**

Многообразие видов административно-правовых споров позволяет классифицировать их по различным основаниям. Одним из первых, кто определил виды административно-правовых споров на современном этапе развития отечественной юриспруденции, является В. А. Юсупов, который дифференцировал их на четыре вида, включая споры, возникающие из решений по административным делам, в процессе деятельности, которая носит оперативный характер, по вопросам государственной службы, и споры, которые возникают в ходе заключения, изменения или исполнения административного договора<sup>3</sup>. Представляется, что предложенная автором классификация позволяет в целом охватить споры, разрешаемые во внесудебном порядке. Однако такой комплексный подход не учитывает те категории правовых споров, которые складываются в рамках административного судопроизводства. Отсюда вполне закономерен подход к классификации административно-правовых споров, основанный на следующих критериях: состав спорящих сторон, характер спорных правоотношений и связи между субъектами спора<sup>4</sup>. На наш взгляд, административные споры в зависимости от их процессуальной формы можно также подразделять на споры, для которых предусмотрен обязательный досудебный порядок, и споры, урегулирование которых возможно как в досудебном (административном), так и в судебном производстве.

Применение указанных критериев позволяет разграничивать и систематизировать административно-правовые споры по трем группам: 1) споры физических лиц и организаций с государственными органами, органами местного самоуправления и иными органами, которые наделены государственно-властными полномочиями<sup>5</sup>;

<sup>1</sup> Цифровые технологии в гражданском и административном судопроизводстве: практика, аналитика, перспективы / под ред. Е. Г. Стрельцовой. М.: Инфотропик Медиа, 2022. 336 с. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (авторы главы – Е. Г. Стрельцова, А. В. Чайкина).

<sup>2</sup> Федеральным законом от 24 ноября 2014 г. № 364-ФЗ в Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» введена ст. 15.7, регулирующая вопросы применения внесудебных мер по прекращению нарушения авторских и смежных прав в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

<sup>3</sup> Юсупов В. А. Применительная деятельность органов государственного управления. М.: Юрид. лит., 1979. С. 88.

<sup>4</sup> См.: Лупарев Е. Б. Указ. соч. С. 15.

<sup>5</sup> Важно заметить, что субъектный состав участников данной группы споров не включает в себя учреждения судебной юстиции, что, безусловно, было обозначено автором в рамках административно-процессуальных споров.

2) внутрисистемные споры, возникающие в связи с участием в них органов, наделенных государственно-властными полномочиями; 3) административно-процессуальные споры, возникающие в связи с обжалованием актов судов и мировых судей о наложении взысканий административного характера и связанные с оспариванием процессуальных действий должностных лиц государственных органов. На наш взгляд, отнесение последних из числа указанных категорий споров к административно-правовым спорам, основываясь лишь на процессуальном подходе, неправильно<sup>1</sup>. В связи с этим следует разграничивать административные споры, разрешаемые в ходе административного (внесудебного) производства и судебного порядка. Похожей точки зрения придерживаются А. И. Стахов и С. А. Порываев, акцентируя внимание на конституционном принципе разделения компетенции органов публичной власти по разрешению споров<sup>2</sup>.

Рассматривая категорию административного спора через призму интегративной теории административного права и процесса<sup>3</sup>, ученые выделяют судебные и внесудебные административные споры, которые возникают в рамках административно-защитного (судо-)производства, урегулированного разнообразными федеральными законами, в том числе кодифицированными<sup>4</sup>. Несистематизированность норм, регулирующих административные правоотношения, которые возникают в связи с реализацией административно-правового института досудебного обжалования, подчеркивают необходимость формулировки нормативно установленных законоположений, разграничивающих категории административных споров.

В свою очередь, внесудебные административные споры могут быть классифицированы по различным основаниям, в том числе по характеру связи административного спора с деятельностью публичной администрации (административно-публичные, административно-организационные и иные внесудебные административные споры), процессуальному порядку применения механизма административно-правового принуждения (административно-деликтные и споры, вытекающие из иных административных и административно-процессуальных правоотношений)<sup>5</sup>. Полагаем, что последние должны соответствовать формулировке, используемой в процессуальном законодательстве, поскольку процессуальная форма защиты публичных прав является универсальной и применяется для дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений<sup>6</sup>.

Очевидно, что в субъектном составе участников административно-правового спора орган публичной власти или его должностное лицо занимает одно из центральных мест. Однако степень их участия в разрешении спора зависит от многих факторов, в том числе предмета спора, процессуальной формы его разрешения, компетенции уполномоченного субъекта и т. д. Так, по характеру компетенции публичной администрации А. И. Стахов и С. А. Порываев разграничивают административно-инстанционные и административно-арбитражные внесудебные споры. Представляется, что административно-арбитражные споры уместно именовать квазисудебными административными спорами, поскольку разрешение споров, возникающих в сфере защиты

<sup>1</sup> В отечественной юриспруденции понимание административно-правового спора детерминировано формальным (В. В. Скитович) и материальным (Д. М. Чечот) подходами, которые имеют свои теоретические основания и большое практическое значение. См.: Скитович В. В. Проблемы административной юстиции как формы реализации судебной власти: дис. ... д-ра юрид. наук. Гродно, 1999. С. 118–119; Чечот Д. М. Указ. соч. С. 22. По мнению А. Б. Зеленцова, при построении теоретической конструкции административно-правового спора должны использоваться содержательный либо материально-правовой критерии. См.: Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. С. 102.

<sup>2</sup> См.: Стахов А. И., Порываев С. А. Указ. соч. С. 265.

<sup>3</sup> На основе комплексного анализа административного законодательства, которым урегулирована деятельность органов публичной власти, А. И. Стахов выделяет совокупность взаимосвязанных видов административного процесса, включая административный санкционирующий, административный принудительный, административный спорный процессы (Стахов А. И. Интегративная теория административного процесса – единственно верная основа построения модели административного процесса // Сибирское юридическое обозрение. 2021. № 3. С. 319).

<sup>4</sup> См.: Стахов А. И., Порываев С. А. Указ. соч. С. 265–266.

<sup>5</sup> См.: Там же. С. 268–270.

<sup>6</sup> Ломаченко Е. В. Особенности административной процессуальной формы защиты публичных прав // Образование и право. 2022. № 11. С. 103.

конкуренции, патентного регулирования и тарифного регулирования, осуществляется в квазисудебном порядке, приближенном к «орбите судебного административного права»<sup>1</sup>.

Применительно к «субъектным» административным спорам в научной литературе выделяются споры с участием частных лиц и управленческие споры<sup>2</sup>, в рамках которых особое внимание следует обратить на компетенционные споры, возникающие между различными звеньями органов публичной власти<sup>3</sup>. При этом в предложенной Е. Б. Лупаревым классификации автором рассматриваются не компетенционные, а внутрисистемные споры, где споры о компетенции выделены в отдельную группу внутрисистемных споров<sup>4</sup>. Представляется, что избранный А. Б. Зеленцовым подход к структурированию управленческих споров является более точным, поскольку предусматривает в качестве частных случаев компетенционных споров позитивные и негативные компетенционные споры, варьируемые в зависимости от наличия у административного органа властных полномочий разрешить конкретный вопрос.

Особое внимание в структуре классификации административно-правовых споров большинство современных исследований уделяют административно-процессуальным спорам, возникающим в рамках административного судопроизводства<sup>5</sup>. По нашему мнению, административно-процессуальные споры не следует рассматривать в качестве разновидности административно-правовых споров. Несмотря на то что имеется прямая взаимосвязь административно-процессуальных споров с административным судопроизводством, многими исследователями данная разновидность споров была отнесена к разряду административно-правовых. Полагаем, что указанную позицию можно признать обоснованной лишь отчасти, поскольку соответствующие споры могут рассматриваться не только административными органами в рамках юрисдикционного производства. Более того, основанием для возникновения административно-процессуального спора является реализация прав либо неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей, предусмотренных процессуальным законодательством. В связи с этим административно-процессуальные споры следует выделить в отдельную категорию правовых споров, наряду с административно-правовыми спорами.

## Заключение

Административный спор как правовая категория является комплексным понятием, включающим в себя множество элементов, в том числе предмет, основание спора, участников спорного правоотношения, а также специфические средства и способы защиты, применяемые для разрешения спора. С точки зрения понятия административно-правового спора проведенный анализ научной литературы позволяет сделать вывод, что формулировка его дефиниции неизбежно вызывает методологическую проблему, связанную с необходимостью определения соотношения категорий «спор», «разногласие» и «юридический (правовой) конфликт». Основываясь на представленных в практике законотворческой деятельности примерах, а также различных подходах исследователей, понятие административно-правового спора, на наш взгляд, следует определять через категорию разногласия. Вместе с тем соответствующая дефиниция может быть построена и без необходимости обращения к данной категории.

<sup>1</sup> См.: Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Указ. соч. С. 85.

<sup>2</sup> См.: Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. С. 189–197. В качестве отдельной разновидности управленческих споров Ю. Н. Стариков рассматривает служебные споры, связанные с отношениями государственной и муниципальной службы, начиная от процедуры поступления на государственную службу, ее прохождения и заканчивая процедурой увольнения с государственной службы. См.: Стариков Ю. Н. Общее административное право: учеб.: в 2 ч. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж: Изд. дом ВГУ, 2016. С. 146.

<sup>3</sup> Сразу оговоримся, что под компетенционными спорами, вслед за Е. Б. Лупаревым, понимаем споры, возникающие между органами, которые находятся на одном или нескольких уровнях управления (например, федеральные и региональные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления).

<sup>4</sup> См.: Лупарев Е. Б. Указ. соч. С. 109–110.

<sup>5</sup> См.: Сухарева Н. В. Административно-правовые споры в сфере экономики // Право и экономика. 2001. № 4. С. 56; Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. С. 195–199.



С учетом текущего уровня социально-экономического развития и нормотворчества как основы для формирования концепции юридических лиц публичного права, по нашему мнению, законодатель уделяет недостаточное внимание вопросам урегулирования административных споров с участием организаций публичного права, в том числе государственных корпораций, саморегулируемых организаций с обязательным участием и др. Проведенный анализ подзаконных актов одной из ведущих государственных корпораций России свидетельствует о необходимости унификации, приведения в соответствие друг с другом административных регламентов, устанавливающих досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) государственной корпорации, а также ее должностных лиц.

В современных условиях внесудебный порядок урегулирования административно-правовых споров, как представляется, требует адаптации к правоотношениям в информационной сфере. Технологическое развитие и распространение информационных технологий в досудебном обжаловании становятся причиной усложнения общественных отношений, возникающих в связи с обжалованием решений органов публичной власти, действий (бездействия) их должностных лиц. Сказанное обуславливает необходимость модернизации существующей концепции административно-правового спора в соответствии с новыми запросами информационного общества и современными стандартами в сфере правового регулирования цифровой трансформации.

Анализ приведенных классификаций административно-правовых споров позволяет констатировать, что большинство ученых, рассматривавших данную проблематику, руководствуются субъектно-объектным подходом к разграничению основных видов споров. Наиболее распространенными основаниями являются критерии разграничения административно-правовых споров по субъектам, иерархической соподчиненности и подведомственности дел. Необходимость отнесения к ним административно-процессуальных споров, по нашему мнению, отсутствует, поскольку законодательством об административном судопроизводстве были определены соответствующие категории административных дел. Принимая во внимание другие подходы к классификации административно-правовых споров, важно подчеркнуть необходимость и целесообразность использования «предметного» и отраслевого критериев. Ввиду наличия специального административно-правового регулирования общественных отношений, возникающих при реализации общей и специальных процедур обжалования, полагаем, что административно-правовые споры могут быть разделены на споры, разрешаемые в рамках общей и специальных процедур административного обжалования. Таким образом, в основе предлагаемой концепции разграничения административных споров выступают следующие критерии: предмет и основание спора, наличие либо отсутствие общей или специальной процедуры обжалования, а также отраслевая принадлежность спора.

### Список литературы

Административное судопроизводство: учеб. / отв. ред. В. В. Ярков. 2-е изд., испр. и доп. М.: Статут, 2021. 662 с.

Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: учеб. 2-е изд., испр. и доп. М.: Зерцало, 1998. 671 с.

Винницкий А. В. Перспективы легитимации госкорпораций в качестве юридических лиц публичного права // Вестник Санкт-Петербургского государственного университета. Сер. 14. Право. 2011. № 2. С. 18–28.

Винницкий А. В. Публичная собственность. М.: Статут, 2013. 730 с.

Виноградова Е. В., Михайлова Е. В. Эволюция отечественной модели судебной власти: дифференциация или унификация судебного процесса // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2020. Т. 15. № 6. С. 77–93.

Загряцков М. Д. Право жалобы // Вопросы правоведения. 2012. № 1. С. 212–258.

Зайцев И. М. Сущность хозяйственных споров. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1974. 157 с.

Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор: вопросы теории: моногр. М.: Изд-во РУДН, 2005. 732 с.

Зеленцов А. Б. Теоретические основы правового спора: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. 435 с.

Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Судебное административное право: учеб. М.: Статут, 2017. 768 с.

Кипер Н. Г. Административно-правовой спор (теоретические проблемы) // Юридический мир. 2007. № 12. С. 59–61.

Козлов Ю. М. Административные правоотношения. М.: Юрид. лит., 1976. 184 с.

Кононов П. И. Очерки общей теории современного административного права: моногр. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2021. 239 с.

Коробченко В. В., Сафонов В. А. Правовая природа служебных споров в сфере гражданской службы // Lex Russica. 2016. № 10. С. 192–201.

Кузнецова О. А. Административный порядок защиты гражданских прав // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2017. № 1. С. 42–58.

Ломаченко Е. В. Особенности административной процессуальной формы защиты публичных прав // Образование и право. 2022. № 11. С. 102–107.

Лупарев Е. Б. Административно-правовые споры: дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2003. 482 с.

Морейн И. Б. К вопросу о понятии трудового спора // Правоведение. 1966. № 4. С. 85–93.

Мухонин Ю. М. Проблема выбора процессуальной формы при обжаловании решений, действий (бездействия) саморегулируемых организаций // Законы России: опыт, анализ, практика. 2019. № 1. С. 60–64.

Панова И. В. Развитие административного судопроизводства и административной юстиции в России // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2016. № 4. С. 54–69.

Петухов А. П. Административный процесс в юрисдикционной деятельности органов советского государственного управления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1982. 21 с.

Попович С. Административное право. Общая часть / под ред., вступ. ст. Ц. А. Ямпольской; пер. с сербохорватского Ю. С. Гиренко. М.: Прогресс, 1968. 542 с.

Сазонов В. Е. Разрешение таможенных споров в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 28 с.

Салищева Н. Г. Избранное. М.: РАП, 2011. 568 с.

Скитович В. В. Проблемы административной юстиции как формы реализации судебной власти: дис. ... д-ра юрид. наук. Гродно, 1999. 335 с.

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.

Старилов Ю. Н. Административная юстиция: конец XIX – начало XX века: Хрестоматия. Ч. 2. Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 2004. 368 с.

Старилов Ю. Н. Административная юстиция: Проблемы теории. Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 1998. 197 с.

Старилов Ю. Н. Административная юстиция: Теория, история, перспективы. М.: Норма, 2001. 292 с.

Старилов Ю. Н. Общее административное право: учеб.: в 2 ч. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж: Изд. дом Воронежского гос. ун-та, 2016. 760 с.

Стахов А. И. Дела об административных правонарушениях как индифферентная категория юридических дел, разрешаемых в ходе административного процесса // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения): сб. ст. по материалам междунар. науч.-практ. конф., посвященной памяти д-ра юрид. наук, проф., заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста Российской Федерации Аврутина Юрия Ефремовича в связи с 75-летием со дня рождения, Санкт-Петербург, 25 марта 2022 года. СПб.: Санкт-Петербургский ун-т Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2022. С. 239–247.

Стахов А. И. Интегративная теория административного процесса – единственно верная основа построения модели административного процесса // Сибирское юридическое обозрение. 2021. № 3. С. 313–327.

Стахов А. И. Понятие и общая характеристика системы судебного административного процесса в Российской Федерации // Российское правосудие. 2023. № 3. С. 59–71.

Стахов А. И. Юридические дела, разрешаемые судами в ходе административного процесса // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 2. С. 95–102.

Стахов А. И., Порываев С. А. Административные споры как неотъемлемый элемент современной правовой системы Российской Федерации // Правоприменение. 2022. № 4. С. 261–276.

Сухарева Н. В. Административно-правовые споры в сфере экономики // Право и экономика. 2001. № 4. С. 55–63.

Сухарева Н. В. Рассмотрение административно-правовых споров арбитражными судами: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. 181 с.

Талапина Э. В. Публичное право и экономика: курс лекций. М.: Волтерс Клувер, 2011. 500 с.

Усков О. Ю. Юридические лица публичного права: понятие и виды // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 101–111.

Хабриева Т. Я. Современные подходы к классификации юридических лиц. К 90-летию В. Е. Чиркина // Журнал российского права. 2014. № 10. С. 5–16.

Хаманева Н. Ю. Административно-правовой спор как разновидность юридического конфликта // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2009. № 3. С. 36–59.

Цифровые технологии в гражданском и административном судопроизводстве: практика, аналитика, перспективы / под ред. Е. Г. Стрельцовой. М.: Инфотропик Медиа, 2022. 336 с.

Чечот Д. М. Неисковые производства. М.: Юрид. лит., 1973. 164 с.

Чиркин В. Е. О понятии и классификации юридических лиц публичного права // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 87–101.

Юсупов В. А. Применительная деятельность органов государственного управления. М.: Юрид. лит., 1979. 136 с.

Яковлев В. Ф. Избранные труды. М.: Статут, 2012. Т. 2. Гражданское право. История и современность. Кн. 1. 974 с.

## References

Alekhin A. P., Karmolitskii A. A., Kozlov Yu. M. (1998) *Administrativnoe pravo Rossiiskoi Federatsii* [Administrative law of the Russian Federation]. 2<sup>nd</sup> ed. Moscow, Zertsalo, 671 p.

Chechot D. M. (1973) *Neiskovye proizvodstva* [Non-contact proceedings]. Moscow, Yuridicheskaya literatura, 164 p.

Chirkin V. E. (2010) O ponyatii i klassifikatsii yuridicheskikh lits publichnogo prava [On the concept and classification of legal entities of public law]. In *Zhurnal rossiiskogo prava*, no. 6, pp. 87–101.

Khabrieva T. Ya. (2014) Sovremennye podkhody k klassifikatsii yuridicheskikh lits. K 90-letnemu yubileyu V. E. Chirkina [Modern approaches to the classification of legal entities. To the 90<sup>th</sup> anniversary of V. E. Chirkin]. In *Zhurnal rossiiskogo prava*, no. 10, pp. 5–16.

Khamaneva N. Yu. (2009) Administrativno-pravovoi spor kak raznovidnost' yuridicheskogo konflikta [Administrative-legal dispute as a kind of legal conflict]. In *Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossijskoj akademii nauk*, no. 3, pp. 36–59.

Kiper N. G. (2007) Administrativno-pravovoi spor (teoreticheskie problemy) [Administrative-legal dispute (theoretical problems)]. In *Yuridicheskii mir*, no. 12, pp. 59–61.

Kononov P. I. (2021) *Ocherki obshchei teorii sovremennogo administrativnogo prava* [Essays on the general theory of modern administrative law]. Moscow, YuNITI-DANA, 239 p.

Korobchenko V. V., Safonov V. A. (2016) Pravovaya priroda sluzhebnykh sporov v sfere grazhdanskoj sluzhby [The legal nature of service disputes in the field of civil service]. In *Lex russica*, no. 10, pp. 192–201.

Kozlov Yu. M. (1976) *Administrativnye pravootnosheniya* [Administrative legal relations]. Moscow, Yuridicheskaya literatura, 184 p.

Kuznetsova O. A. (2017) Administrativnyi poryadok zashchity grazhdanskikh prav [Administrative procedure for the protection of civil rights]. In *Pravo. Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki*, no. 1, pp. 42–58.

Lomachenko E. V. (2022) Osobennosti administrativnoi protsessual'noi formy zashchity publichnykh prav [Features of the administrative procedural form of protection of public rights]. In *Obrazovanie i pravo*, no. 11, pp. 102–107.

Luparev E. B. (2003) *Administrativno-pravovye spory: dis. ... d-ra yurid. nauk* [Administrative and legal disputes: a doctor of legal sciences thesis]. Voronezh, 482 pp.

Morein I. B. (1966) K voprosu o ponyatii trudovogo spora [On the issue of the concept of a labor dispute]. In *Pravovedenie*, no. 4, pp. 85–93.

Mukhonin Yu. M. (2019) Problema vybora protsessual'noi formy pri obzhalovanii reshenii, deistvii (bezdeistviya) samoreguliruemyykh organizatsii [The problem of choosing the procedural form when appealing decisions, actions (inaction) of self-regulating organizations]. In *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*, no. 1, pp. 60–64.

Panova I. V. (2016) Razvitie administrativnogo sudoproizvodstva i administrativnoi yustitsii v Rossii [Development of administrative legal proceedings and administrative justice in Russia]. In *Pravo. Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki*, no. 4, pp. 54–69.

Petukhov A. P. (1982) *Administrativnyi protsess v yuridiksionnoi deyatel'nosti organov sovetskogo gosudarstvennogo upravleniya: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk* [The administrative process in the jurisdictional activity of the bodies of Soviet state administration: an abstract of a candidate of legal sciences thesis]. Leningrad, 21 p.

Popovich S. (1968) *Administrativnoe pravo. Obshchaya chast'* [Administrative law. The general part], ed. by Yampol'skaya Ts. A., transl. from Serbo-Croatian by Girenko Yu. S. Moscow, Progress, 542 p.

Salishcheva N. G. (2011) *Izbrannoe* [Selected works]. Moscow, RAP, 568 p.

Sazonov V. E. (2005) *Razreshenie tamozhennykh sporov v Rossiiskoi Federatsii: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk* [Resolution of customs disputes in the Russian Federation: an abstract of a candidate of legal sciences thesis]. Moscow, 28 p.

Skitovich V. V. (1999) *Problemy administrativnoi yustitsii kak formy realizatsii sudebnoi vlasti: dis. ... d-ra yurid. nauk* [Problems of administrative justice as a form of implementation of judicial power: a doctor of legal sciences thesis]. Grodno, 335 p.

Solov'ev M. S. (2018) Spetsial'naya administrativnaya zhaloba v sfere publichnykh zakupok: o formirovaniy novogo kvazisudebnogo protsesssa [Special administrative complaint in the field of public procurement: on the formation of a new quasi-judicial process]. In *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnaluu»*, no. 4, pp. 104–119.

Stahov A. I. (2021) Integrativnaya teoriya administrativnogo protsesssa – edinstvenno vernaya osnova postroeniya modeli administrativnogo protsesssa [The integrative theory of the administrative process is the only true basis for building a model of the administrative process]. In *Sibirskoe yuridicheskoe obozrenie*, no. 3, pp. 313–327.

Stahov A. I. (2022) Dela ob administrativnykh pravonarusheniyakh kak indifferentnaya kategoriya yuridicheskikh del, razreshaemykh v khode administrativnogo protsesssa [Cases on administrative offenses as an indifferent category of legal cases resolved in the course of the administrative process]. In *Aktual'nye problemy administrativnogo i administrativno-protsessual'nogo prava (Sorokinskiye chteniya): sbornik statei po materialam mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, posvyashchennoi pamyati doktora yuridicheskikh nauk, professora, zasluzhennogo deyatelya nauki Rossiiskoi Federatsii, zasluzhennogo yurista Rossiiskoi Federatsii Avrutina Yuriya Efremovicha v svyazi s 75-letiem so dnya rozhdeniya, Sankt-Peterburg, 25 marta 2022 goda*. Saint-Petersburg, Sankt-Peterburgskii universitet Ministerstva vnutrennikh del Rossiiskoi Federatsii, pp. 239–247.

Stahov A. I. (2022) Yuridicheskie dela, razreshaemye sudami v khode administrativnogo protsesssa [Legal cases resolved by the courts in the course of the administrative process]. In *Pravovaya politika i pravovaya zhizn'*, no. 2, pp. 95–102.

Stahov A. I. (2023) Ponyatie i obshchaya kharakteristika sistemy sudebnogo administrativnogo protsesssa v Rossiiskoi Federatsii [The concept and general characteristics of the system of judicial administrative process in the Russian Federation]. In *Rossiiskoe pravosudie*, no. 3, pp. 59–71.

Stahov A. I., Poryvaev S. A. (2022) Administrativnye spory kak neot'emlemy element sovremennoi pravovoi sistemy Rossiiskoi Federatsii [Administrative disputes as an integral element of the modern legal system of the Russian Federation]. In *Pravoprimerenie*, vol. 6, no. 4, pp. 261–276.

Stakhov A. I., Poryvaev S. A. (2022) Administrativnye spory kak neot'emlemy element sovremennoi pravovoi sistemy Rossiiskoi Federatsii [Administrative disputes as an integral element of the modern legal system of the Russian Federation]. In *Pravoprimerenie*, no. 4, pp. 261–276.

Starilov Yu. N. (1998) *Administrativnaya yustitsiya: problemy teorii* [Administrative justice: problems of theory]. Voronezh, Izdatel'stvo Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta, 197 p.

Starilov Yu. N. (2001) *Administrativnaya yustitsiya: teoriya, istoriya, perspektivy* [Administrative justice: theory, history, prospects]. Moscow, NORMA, 292 p.

Starilov Yu. N. (2004) *Administrativnaya yustitsiya: konets XIX – XX veka: Khrestomatiya* [Administrative justice: The end of the XIX – beginning of XX century: chrestomathy]. Part 2, Voronezh, Izdatel'stvo Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. 368 p.

Starilov Yu. N. (2016) *Obshcheye administrativnoe pravo: in 2 parts, 2<sup>nd</sup> ed.* [General administrative law: in 2 parts, 2<sup>nd</sup> ed.]. Voronezh, Izdatel'skii dom Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta, 760 p.

Strel'tsovoi E. G. (Ed.) (2022) *Tsifrovyye tekhnologii v grazhdanskom i administrativnom sudoproizvodstve: praktika, analitika, perspektivy* [Digital technologies in civil and administrative proceedings: practice, analytics, prospects]. Moscow, Infotropik Media, 336 p.

Sukhareva N. V. (1999) *Rassmotrenie administrativno-pravovykh sporov arbitrazhnymi sudami: dis. ... kand. yurid. nauk* [Consideration of administrative and legal disputes by arbitration courts: a doctor of legal sciences thesis]. Moscow, 181 p.

Sukhareva N. V. (2001) *Administrativno-pravovyye spory v sfere ekonomiki* [Administrative and legal disputes in the field of economics]. In *Pravo i ekonomika*, no. 4, pp. 55–63.

Talapina E. V. (2011) *Publichnoe pravo i ekonomika: kurs lektsii* [Public law and Economics: a course of lectures]. Moscow, Volters Kluver, 500 p.

Uskov O. Yu. Yuridicheskie litsa publichnogo prava: ponyatie i vidy [Legal entities of public law: concept and types]. In *Zhurnal rossiiskogo prava*, no. 6, pp. 101–111.

Vinnitskii A. V. (2011) Perspektivy legitimatsii goskorporatsii v kachestve yuridicheskikh lits publichnogo prava [Prospects of legitimation of state corporations as legal entities of public law]. In *Vestnik Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo universiteta, Ser. 14. Pravo*, no. 2. pp. 18–28.

Vinnitskii A. V. (2013) *Publichnaya sobstvennost'* [Public property]. Moscow, Statut, 730 p.

Vinogradova E. V., Mikhailova E. V. (2020) Evolyutsiya otechestvennoi modeli sudebnoi vlasti: differentsiatsiya ili unifikatsiya sudebnogo protsesssa [Evolution of the domestic model of judicial power: differentiation or unification of the judicial process]. In *Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossiiskoi akademii nauk*, vol. 15, no 6. pp. 77–93.



Yakovlev V. F. (2012) *Izbrannye Trudy. Vol. 2, book 1: Grazhdanskoe pravo: istoriya i sovremennost'* [Selected works. Vol. 2, Book 1: Civil Law: History and modernity]. Moscow, Statut, 974 p.

Yarkov V. V. (Ed.) (2021) *Administrativnoe sudoproizvodstvo* [Administrative proceedings]. 2<sup>nd</sup> ed. Moscow, Statut, 662 p.

Yusupov V. A. (1979) *Primenitel'naya deyatel'nost' organov gosudarstvennogo upravleniya* [Application activities of public administration bodies]. Moscow, Yuridicheskaya literatura, 136 p.

Zagryatskov M. D. (2012) Pravo zhaloby [Right of complaint]. In *Voprosy pravovedeniya*, no. 1, pp. 212–258.

Zaitsev I. M. (1974) *Sushchnost' khozyaistvennykh sporov* [The essence of economic disputes]. Saratov, Izdatel'stvo Saratovskogo universiteta, 157 p.

Zelencov A. B. (2005) *Administrativno-pravovoi spor: voprosy teorii* [Administrative and legal dispute: theory issues]. Moscow, Izdatel'stvo Rossiiskogo universiteta druzhby narodov, 732 p.

Zelencov A. B. (2005) *Teoreticheskie osnovy pravovogo spora: dis. ... d-ra yurid. nauk* [Theoretical foundations of the legal dispute: a doctor of legal sciences thesis]. Moscow, 435 p.

Zelentsov A. B., Yastrebov O. A. (2017) *Sudebnoe administrativnoe pravo* [Judicial administrative law]. Moscow, Statut, 768 p.