

Научная статья

УДК 342.9(470+571)

<https://doi.org/10.35266/2949-3455-2025-3-12>



Административный процесс и административное производство: проблемы соотношения и правового регулирования

Владимир Казимирович Нехайчик

Сургутский государственный университет, Сургут, Россия

Аннотация. В статье, используя метод анализа предлагаемых административно-правовой наукой концептуальных подходов в вопросе формирования современной отрасли административно-процессуального права, рассматриваются проблемы соотношения понятий «административный процесс» и «административное производство». Административное производство рассматривается нами в виде самостоятельной процессуально-правовой формы (конструкции), являющейся, с одной стороны, частью системы административного процесса, с другой – имеющей свое содержание и структуру. Административное производство как процессуально-правовая конструкция с позиции широкого методологического подхода представляет собой две части: регулятивную (регламентарную, неюрисдикционную) и правозащитную (правоохранительную, юрисдикционную). Каждая из частей в своем содержании представляет собой однородную административную процедуру, имеющую свои особенности. Обосновывая необходимость правового регулирования, автор предлагает для формирования современной доктрины административно-процессуального права одновременное принятие законов «Об административных процедурах» и «Об административном производстве».

Ключевые слова: процессуальная форма, административный процесс, административное производство, административные процедуры, административно-процессуальное право, принципы административного процесса, правовое регулирование

Для цитирования: Нехайчик В. К. Административный процесс и административное производство: проблемы соотношения и правового регулирования // Вестник Сургутского государственного университета. 2025. Т. 13, № 3. С. 116–127. <https://doi.org/10.35266/2949-3455-2025-3-12>.

Original article

Administrative process and administrative proceedings: Problems of correlation and legal regulation

Vladimir K. Nekhaychik

Surgut State University, Surgut, Russia

Abstract. The paper analyses the problems of correlation between the concepts of “administrative process” and “administrative proceedings” by conceptual approaches analysis in the formation of a modern branch of administrative-procedural law. The author examines administrative proceedings in the form of an independent procedural-legal form (structure), which is part of the system of administrative process, and that has its own content and structure. Administrative proceedings, as a procedural-legal construction, in general methodological approach, represents two parts: regulatory (non-jurisdictional) and protective (law enforcement, jurisdictional). Each of the parts represents homogeneous administrative procedures that have their own characteristics. To substantiate the need for legal regulation, the author proposes to form a modern doctrine of administrative procedure law, simultaneous adoption of laws “On administrative procedures” and “On administrative proceedings”.

Keywords: procedural form, administrative process, administrative proceedings, administrative procedures, administrative procedure law, administrative process principles, legal regulation

For citation: Nekhaychik V. K. Administrative process and administrative proceedings: Problems of correlation and legal regulation. *Surgut State University Journal*. 2025;13(3):116–127. <https://doi.org/10.35266/2949-3455-2025-3-12>.

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность предлагаемой к рассмотрению темы исследования заключается в том, что формирование и становление административно-процессуального права в России проходит сложно. На то, что развитие современного административно-процессуального права по-прежнему находится в противоречивом состоянии, указывают многие современные исследователи данной области отечественной и зарубежной правовой науки [1–3].

Так, например, в современной отечественной науке утвердилась дуалистическая модель административно-процессуального права, что говорит о двойственном характере и определенном препятствии в сложившейся ситуации, так называемом «научном тупике». В этом смысле мы отмечаем «наблюдение кризиса господствующей парадигмы в теории административного процесса» [4]. В связи с этим многие ученые выступают за преодоление «двойственности» в деле формирования и развития административно-процессуального права [5]. Между тем, как неоднократно подчеркивалось специалистами в области права, в том числе П. Е. Недбайло, «развитость процессуальной формы – необходимое условие и показатель состояния демократии и законности в стране, в отдельных сферах государственной жизни» [6, с. 13]. В тоже время, процессуальная форма является одной из юридических гарантий обеспечения прав и свобод личности. Поддерживая концепцию широкого и интегративного подхода при рассмотрении административного производства как составной части формируемой современной доктрины административного процесса, мы опираемся в том числе на результаты собственного анализа, имеющие значительную долю научной новизны, опубликованные нами в 2007 и 2015 гг.

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ

К материалам, составившим основу анализа в обосновании важности предмета ис-

следования в рамках заявленной темы, мы относим обзор литературы, отражающей общие и отраслевые вопросы юридического процесса, концептуальные взгляды ученых-исследователей о формировании единой доктрины административно-процессуального права и выработки его единых принципов. Признанными специалистами в области теории процессуального права (юридического процесса) являются: В. Н. Баландин, В. М. Горшенев, М. А. Гурвич, В. М. Жуйков, И. М. Зайцев, В. В. Лазарев, В. И. Леушин, Е. Г. Лукьянова, П. Е. Недбайло, А. А. Павлушина, Л. А. Прокудина, В. Н. Протасов, О. Е. Солдатова, М. С. Шакарян и др.; в административно-правовой науке: Д. Н. Бахрах, Н. Н. Бакурова, А. Н. Жеребцов, А. Б. Зеленцов, К. Б. Иващенко, А. И. Каплунов, П. И. Кононов, А. П. Коренев, М. А. Лапина, С. Н. Махина, Л. Л. Попов, В. Е. Севрюгин, П. С. Серков, В. Д. Сорокин, Ю. Н. Старилов, А. И. Стахов, Ю. А. Тихомиров, Н. Н. Цуканов, Ю. А. Якимов, О. А. Ястребов и др.

Объектом настоящего исследования являются общественные отношения, подлежащие административно-процессуальному правовому воздействию, в условиях реализации конкретных материальных административных правоотношений. Целью исследования является правовой анализ современных концептуальных подходов в становлении и развитии административно-процессуальной отрасли права и поиск решений в формировании его единой доктрины. Задачей научного исследования было изучение научных и правовых источников, обсуждение концептуальных подходов развития отечественного административно-процессуального права и его аналогов в зарубежных странах. Предметом научного исследования являются административно-процессуальные отношения и иные инструменты административно-правового воздействия.

В своем исследовании мы придерживаемся широкого подхода в рассмотрении проблемы формирования доктрины будущего

административно-процессуального права, охватывающего его регулятивную (регламентарную, неюрисдикционную) и правозащитную (правоохранительную, юрисдикционную) стороны (части). С позиции широкого подхода мы рассматриваем и проблемы соотношения понятий «административный процесс» и «административное производство», опираясь, в том числе, на выводы, сделанные еще в 70-е гг. XX столетия П. Е. Недбайло, что «в широком распространении свойств процессуальной формы надо видеть ее обогащение за счет более широкого поля охвата не только в юрисдикционной, но и в иных отраслях государственно-правовой деятельности» [6, с. 9].

В целом, основываясь на анализе предложенных концептуальных подходов, следует отметить, что в современных условиях развития административно-правовой науки сложно говорить о какой-то единой доктрине административного процесса, поскольку практически все учебные издания основной отрасли материального административного права, за редким исключением, представляют не коллективное мнение ученых-административистов, а в лучшем случае мнение основоположника отдельной школы административного права на конкретной территории современной России. Поэтому говорить о некотором единстве взглядов на проблему формирования доктрины административного процесса и административно-процессуального права можно только условно.

В процессе исследования использованы общенаучные методы исследования (методы анализа и синтеза, формальной и диалектической логики, исторический метод) и методы юридического научного исследования (формально-юридический, сравнительно правовой и деятельностный подход).

РЕЗУЛЬТАТЫ И ИХ ОБСУЖДЕНИЕ

Известно, что материальные правоотношения не могут воплотиться в жизнь без реализации их процессуального оформления. В этой связи важно подчеркнуть, что история развития и становления уголовного и гра-

жданского процессуального законодательства насчитывает не одно столетие и они значительно опережают в развитии административно-процессуальное законодательство. Это мы ранее отмечали со ссылкой на исследования еще дореволюционного периода в работах В. А. Рязановского [7].

Началом активного интереса к исследованиям в становлении отечественной административно-процессуальной отрасли права в административно-правовой науке считают 60-е гг. XX столетия. Данный интерес связан с двумя противопоставляющими концепциями, которые были представлены учеными разных школ советского административного права: Н. Г. Салищевой (г. Москва) и В. Д. Сорокиным (г. Ленинград). Оба автора содержание административного процесса рассматривали как общую совокупность административных процедур, которые по признаку однородности могли группироваться в соответствующие виды производств. Таким образом, по их мнению, юридическая конструкция производства в административном процессе представляла собой некую совокупность однородных административных процедур, предназначенных для решения стоящих перед органом государственной власти задач и достижения соответствующих целей. На этом схожесть в понимании сущности административного процесса названных исследователей заканчивалась.

Обсуждение касалось предлагаемых видов производств. По мнению Н. Г. Салищевой, все виды административных производств, внутренне состоящих из административных процедур, имеют своей целью установление и осуществление порядка рассмотрения административных споров и вынесения по ним решения, а также применении мер принуждения [8, с. 8]. В представленной концепции ученой административное производство определялось как порядок разрешения индивидуальных конкретных дел соответствующими уполномоченными органами власти (на тот период, в условиях СССР – органами государственного управления). Годом ранее в одной из своих научных статей она называла перечень видов производств (индивидуальных

конкретных дел), входящих в содержание административного процесса. Все они в своей основе имели узкий юрисдикционный (правоохранительный) характер) [9].

В. Д. Сорокин, представитель с 1960-х гг. ленинградской, а в новой России санкт-петербургской школы административного права, в своей концепции будущего развития административного процесса и его отрасли, в отличие от вышепредставленной, придерживался широкого подхода. В своей монографии, раскрывающей суть широкого взгляда на административный процесс, автор отмечает, что соотношение понятий «процесс» и «производство» как общее и особенное в отечественной правовой науке и юридической практике устоялись. Процесс – это сумма производств, а производство – органическая часть процесса. Данное обстоятельство находит свое подтверждение в действующем законодательстве, к которому следует прежде всего относить гражданско-процессуальный кодекс Российской Федерации, уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, развивающийся конституционный процесс на основе ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», а также другие, с их классификацией видов производств. В то же время в Концепции широкого подхода В. Д. Сорокина делается оговорка о том, что закон в некоторых разновидностях процесса не выделяет составляющие его производства, и это вполне типично, по мнению ученого, для процесса [10, с. 272–275].

Позиция на традиционную практику законодателя в вопросе соотношения «процесс» и «производство» поддерживается многими исследователями административно-правовой науки, в том числе административно-управленческой. Так, применительно к административно-управленческому процессу, который в соответствии с широким подходом также является частью административного процесса, в теории административно-государственного управления под административным производством понимают совокупность и систематизированную последовательность процедур. Таким образом, структура данной

разновидности (части) административного процесса может быть представлена совокупностью (системой) производств и процедур. То есть могут существовать и так называемые самостоятельные административные процедуры, не входящие в какое-либо производство как систему, например как совершение юридически значимых действий.

Традиционно широкого взгляда на соотношение «процесс» и «производство» придерживаются и в современных изысканиях проблем административного процесса исследователи А. Б. Зеленцов, С. Н. Махина, И. Ш. Килясханов, П. И. Кононов, И. В. Панова, Л. Л. Попов, А. И. Стахов и др.

Административное производство связывают с понятием «административное дело». Так, по мнению В. Д. Сорокина каждое индивидуальное административное дело представляет собой отдельное административно-процессуальное производство [9, с. 280].

П. И. Кононов и А. И. Стахов с целью упорядочения, систематизации и определенной классификации административно-процессуальной деятельности в отечественном административном праве, учитывая их «массовую разрозненность и разбросанность» по разным законам и иным подзаконным актам, в 2017 г. в научной статье выступили с предложением о рассмотрении и принятии подготовленного ими инициативного проекта федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации» [11]. Обосновывая свое предложение, авторы отмечают, что современное материальное административное право нуждается в базовой систематизации административно-процессуальных норм. При этом, так же как и В. Д. Сорокин, в своем обосновании о рассмотрении и принятии названного проекта закона авторы связывают понятие административного производства с административным делом. Мы также всецело поддерживаем высказывание авторов о том, что избранный в современной научной и учебной литературе по административному праву концептуальный подход в разделении административных процессуальных дел на административно-процедурные («бесспорные,

неюрисдикционные») и административно-юрисдикционные (содержащие в основе правовой спор) является неудачным, неаргументированным и необоснованным [12].

Мы всецело поддерживаем инициативу принятия федерального закона «Об административном производстве». Данная инициатива находит поддержку у многих ученых-исследователей в области административно-процессуальных отношений. Несмотря на различие в подходах к содержанию и структуре административного процесса, С. А. Старостин также поддерживает мнение о принятии в качестве базового федерального уровня закона «Об административном производстве в РФ» для разрешения проблемы формирования самостоятельной основы административного процесса и будущего административно-процессуального права. Однако названный закон, по его мнению, должен быть «общим» и «системообразующим» в отличие от закона «Об административных процедурах в РФ» «нижнего уровня». Кроме того, исследователь считает, что основным критерием систематизации различных видов юридического процесса (в том числе административного процесса) следует сделать не административную процедуру (как предлагаем мы), а принадлежность к той или иной ветви государственной власти, то есть к административным или судебным органам [13, с. 104–105].

В то же время мы не можем согласиться с позицией авторов, обосновывающих необходимость принятия проекта федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации» и отказаться на этом основании от обсуждаемого ранее проекта закона «Об административных процедурах». Считаем ее неверной, а доводы необоснованными. Аргументы П. И. Конова и С. А. Стахова о том, что сущностные характеристики административного процесса «не вписываются в рамки» категории «административная процедура», на наш взгляд являются несостоятельными [11, с. 42]. В этой связи, мы не поддерживаем и концепцию некой «большой процедуры» [14, с. 75–76], охватывающей весь юридический процесс,

где его разновидности составляют ту совокупность, которая включена в содержание процедуры [15, с. 72–76]. Мы по-прежнему придерживаемся мнения, что «административная процедура» для административного процесса является первичным и базовым элементом в его структуре. Именно из совокупности однородных административных процедур складываются административные производства, а они, в свою очередь, составляют административный процесс в широком его понимании [16]. Данного взгляда придерживается и С. А. Старостин, по мнению которого, административное производство тоже представляет совокупность административных процедур [13, с. 104].

В вопросе соотношения юридических процедур с юридическим процессом, в том числе с административным процессом как его разновидностью, нет противоречий и со стороны авторов рассматриваемой нами научной статьи П. И. Конова и А. И. Стахова, которые в этой связи отмечают, что «юридические процедуры, определяющие правила разрешения различных категорий юридических дел, применяются во всех без исключения видах административного процесса, как юрисдикционным, так и неюрисдикционным» [11, с. 43].

Мы также считаем, что и общие принципы административного процесса возможно выработать только через категорию «административная процедура», поскольку административные производства, которые в теории административного права классифицируют на неюрисдикционные и юрисдикционные, будут уже иметь значительные особенности. Что и будет, на наш взгляд, создавать трудности в выработке общих принципов административного процесса. Это же будет относиться и к иным сущностным критериям: целям, задачам, функциям и др.

Говоря о процессуальной форме административно-правового воздействия, направленного на реализацию материальных административных правоотношений, следует отметить, что она, на наш взгляд, не является правовой формой, стоящей в одном ряду с такими материальными административно-правовыми

формами, как учредительная административная деятельность, административный контроль, административный надзор, административная юрисдикционная деятельность, деятельность административных органов по осуществлению взаимодействия, административные разрешительная и регистрационная деятельность и др., как отмечают в некоторых учебных изданиях по административному праву. Мы придерживаемся мнения, что административно-процессуальная деятельность является особой правовой формой, представляющей собой неотъемлемую часть общего административного права и оборотную сторону конкретных материальных административных правоотношений (конкретных правовых форм материальной административной деятельности), призванная для их реализации и способная нести правовые последствия. Подобно юридическому процессу, административный процесс, являясь оборотной стороной материальных административных правоотношений, может быть представлен множеством разновидностей административных процессуальных форм. В связи с этим считаем важным привести сформулированное П. Е. Недбайло понятие процессуальной формы, под которой он понимал «совокупность однородных процедурных требований» [6, с. 13].

Среди стран, которые наиболее удачно, на наш взгляд, урегулировали вопросы административно-процессуальной деятельности уполномоченных органов государственной власти, обеспечивающие реализацию материальных административных правоотношений и индивидуальных административных дел, связав воедино такие процессуально-правовые инструменты, как административная процедура, административное производство и административный процесс, следует выделить в первую очередь Германию [17] и во вторую Армению [18].

Так, административно-процессуальное право Германии в своей структуре имеет базовые законы «Об административном производстве» (1976 г.), «Об административно-судебном процессе» (1960 г.), «Об исполнении административных решений» (1953 г.). Гарантией обеспе-

чения прав граждан при применении законов «Об административном производстве» федерального уровня и уровня земель в Германии является их совпадение, за исключением особенностей в организации управления. Кроме положений о применении названных законов они также содержат процедуры административного производства.

В Республике Армения закон, направленный на реализацию материальных административных правоотношений, впервые был принят 18 февраля 2004 г. под названием «Об основах административной деятельности и административном производстве». В последующем в его название были внесены изменения и он стал называться «Об основах администрирования и административном производстве» (с 16 марта 2004 г.). Внешне понятия «административная деятельность» и «администрирование» не несут в себе принципиальных отличий. При этом, на наш взгляд, понятие «административная деятельность» более широкое и отражает любую деятельность любого административного органа. Понятие же «администрирование» связано, по нашему мнению, в большей степени с функцией непосредственного управления администрации, и поэтому их административная деятельность ограничена этим управлением. Проще говоря, администрации не могут осуществлять, например, контрольную (надзорную) деятельность специально созданных для этого органов и иную административную (исполнительно-распорядительную) деятельность от имени исполнительной власти. В рамках ограниченного администрирования могут осуществляться подготовка и приниматься соответствующие управленческие акты или заключаться административно-правовые договоры. Как отмечает С. А. Старостин, администрирование – это управление [13, с. 104].

Понятие «административное производство», наоборот, связано непосредственно с исполнительной административной процессуальной деятельностью уполномоченных органов. Поэтому в рамках административного производства устанавливаются общие процедурные правила (порядок) разрешения

конкретного индивидуального административного дела, правовым основанием возникновения которого стали событие, юридический факт или действие, подпадающие под юрисдикцию соответствующих административных органов власти. Таким образом, обоснованием для изменения названия вполне могло послужить, на наш взгляд, разделение широкого понятия «административная деятельность» на «администрирование» и «исполнительную деятельность» органов административной власти. Исполнительная деятельность в данном случае охватывается понятием «административное производство».

Указывая как на основную и главную причину противоречивого формирования и развития административного процесса в России, А. Д. Майле в 2021 г. замечает, что «Российская Федерация едва ли не единственная из постсоветских государств, в которой в настоящее время отсутствует законодательный акт, устанавливающий общие принципы административных процедур (производств)...» [3, с. 206]. И необходимо отметить, что спустя уже почти четыре года после высказанного замечания отечественный законодатель существенным образом в разрешении обсуждаемой проблемы так и не продвинулся.

И все же, по мнению Ю. Н. Старилова, после принятия Кодекса административного судопроизводства РФ административно-процедурная тематика вновь актуализирована и получила новые импульсы для изучения принципов административных процедур, а создание законодательства об административных процедурах пока остается фактически единственной нерешенной глобальной проблемой на законодательном уровне [19, с. 34].

Как было обосновано нами ранее, административная процедура является первичным элементом (основанием) всего административного процесса и формируемой современной доктрины административно-процессуального права. Мы также придерживаемся мнения, что поскольку по своей природе административные процедуры неюрисдикционной и юрисдикционной разновидностей похожи и едины [16], то и базироваться они должны

на одних и тех же принципах. Поэтому данные принципы вполне могут быть установлены единым законом.

Действующее законодательство России, закрепившее практику применения административных регламентов (в регистрационном, лицензионном, контрольно-надзорном, иных видах административного производства), также способствует актуализации принятия закона «Об административных процедурах». В современной научной литературе достаточно подробно изучена возможность реализации административных процедур в деятельности публичной администрации зарубежных государств [20]. Все это отражает позитивную (созидательную) сторону применения административных процедур для решения повседневных задач административной (регламентарной) власти. Что же касается административной юрисдикционной деятельности, то она связана со специальными полномочиями органов административной и судебной власти, связанных с правозащитной и правоохранительной функциями, закрепленными за ними законодательством. Полномочия административной юрисдикционной деятельности административных органов в России закреплены специальными законами, устанавливающими ограничения и использование мер административного принуждения, осуществления административно-исполнительного производства, а также Кодексом об административных правонарушениях РФ при применении мер административной ответственности. Нам представляется, что все законодательство, регламентирующее обе разновидности единого административного процесса, должно быть пронизано его общими принципами и признаками.

Отвечая на вопрос Ю. Н. Старилова: «Станет ли Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации основой для развития законодательства об административных процедурах?» [21], можно предположить, что его правоприменительная практика в процессе реализации окажет положительное влияние на правовое

регулирование форм публичной административной деятельности современной России как при реализации административно-юрисдикционных полномочий, так и при реализации основных задач и функций, стоящих перед органами исполнительной власти, осуществляющих созидательную исполнительно-распорядительную деятельность во всех сферах государственного управления.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог, рассматриваемой нами проблемы соотношения административного процесса и административного производства, а также их правового регулирования, мы приходим к выводу, что в современных условиях реализации конституционных основ Российской Федерации, накопленной значительной теоретической базы по вопросам административно-процессуальных форм реализации материальных административных правоотношений, в Российской Федерации сложились все предпосылки к принятию законодательства, позволившего заложить правовые основы к созданию самостоятельной отрасли административного процесса.

Для этого, как мы уже ранее неоднократно предлагали в своих научных статьях [16], в России должны появиться базовые или рамочные законы будущей самостоятельной административно-процессуальной отрасли права. Таким образом, в отличие от П. И. Кононова, С. А. Старостина и А. И. Стахова, мы предлагаем принять не один «системообразующий», «базовый» или «общий» федеральный закон «Об административном производстве», а два федеральных закона, дополнив уже к названному еще закон «Об административных процедурах в РФ». Нельзя, на наш взгляд, отказываться от принятия закона «Об административных процедурах в РФ» как предлагают П. И. Кононов и А. И. Стахов. Как было неоднократно нами подчеркнуто, именно этот закон, устанавливающий общие принципы административных процедур, должен заложить основы (фундамент) в формируемую доктрину современного административно-процессуального права.

Принятие закона «Об административных процедурах в РФ», безусловно, может послужить условием для выработки единых взглядов на рассматриваемую проблему формирования общей теории административно-процессуального права в РФ. Важным условием принятия такого закона должно быть закрепление в нем общих принципов формирования будущего административно-процессуального права в Российской Федерации, на которых бы строились эти две части административного процесса. Общие принципы должны быть принципами для всего административного процесса, для всей совокупности входящих в него административных процедур, группируемых в административные производства регулятивного (регламентарного, неюрисдикционного) и правозащитного (правоохранительного, юрисдикционного) свойства [22]. В связи с этим мы поддерживаем идею А. А. Павлушиной об использовании для формирования общего процесса в качестве основного критерия, объединяющего все процедуры, «их сущностные принципы». Опосредуя данную мысль, автор заключает, что «Признаком, лежащим в основании деления юридического процесса на виды, является существо производимых действий, а не вид осуществляющего его органа. То есть по внутреннему смыслу процесс следует делить на “позитивный” и “негативный”, а не на “судебный” и “внесудебный”» [23]. Считаем вполне возможным экстраполировать предложенную идею и на формирование и развитие самостоятельной отрасли административно-процессуального права Российской Федерации.

К способам правового разрешения рассматриваемой нами проблемы следует отнести и текущую работу законодательных органов России. В ноябре 2024 г. сообщалось о внесении Правительством РФ в Государственную Думу законопроекта о цифровизации административного производства. Данный законопроект за № 519732-8 проходил под названием «О внесении изменений в Федеральный закон “О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях”» (КоАП РФ).

11 декабря 2024 г. новости РАПСИ (Российское агентство правовой и судебной информации) сообщили о принятии закона о цифровизации рассмотрения административных дел в первом чтении [24]. Также сообщалось, что разработанными Минюстом поправками предусматривается возможность дистанционного участия в производстве по делу об административном проступке, а также возможность обмена процессуальными документами в электронном виде [25]. 14 марта 2025 г. получено положительное заключение Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству на законопроект № 758177-8 о принятии для рассмотрения в Государственной Думе во втором чтении 25 марта 2025 г. 1 апреля 2025 г. Государственная Дума рассмотрела и приняла данный законопроект № 758177-8 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части совершенствования производства по делам об административных правонарушениях с использованием электронных документов и обеспечения дистанционного участия) в третьем чтении. 2 апреля 2025 г. принятый Государственной Думой названный закон был рассмотрен и одобрен на заседании Совета Федерации, а уже 7 апреля 2025 г. оба принятых закона были подписаны одним пакетом Президентом Российской Федерации. Таким образом, рассмотренные выше названные законопроекты и принятые в качестве законов поправки в Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации, изначально преследовавшие цель цифровой трансформации системы административного производства в действительности создали правовую основу для перехода на электронный документооборот и дистанционное взаимодействие между участниками административного процесса, предоставив возможность обмена любыми процессуальными документами в электронном виде, в том числе установив порядок направления процессуальных доку-

ментов через Единый портал государственных услуг, личные кабинеты на официальных сайтах государственных органов, систему межведомственного электронного взаимодействия. Оба принятых закона об изменениях в действующий Кодекс об административных правонарушениях в Российской Федерации, связанные непосредственно с цифровизацией административного производства вступили в силу с 1 июля 2025 г. [26].

Из рассмотренного видно, что проделываемая пока работа законодателя по цифровизации административного производства представляет все еще фрагментарный характер, затрагивающий в основном часть административно-юрисдикционной деятельности органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. Будут ли учтены в законопроектах о цифровизации административного производства проанализированные нами предложения ученых в будущем, вопрос остается открытым. Одно ясно, что цифровизация затронет пока только вопросы учета рассматриваемых административных дел, дистанционное участие в производстве о проступке, электронный обмен процессуальными документами по рассматриваемому административному делу о проступке. Как видим, закон пока касается только изменений, вносимых в действующий КоАП РФ, – один из видов юрисдикционных административных производств.

И все же на основании изложенного можно заключить, что современной административно-правовой наукой закладывается фундамент новых теоретических построений на основе системного метода интеграционного административного процесса, изменений законодательной модели и совершенствования административного процессуального законодательства. Это поможет, на наш взгляд, законодателю преодолеть трудности, возникшие в процессе систематизации административно-процессуального законодательства.

Список источников

1. Зеленцов А. Б., Кононов П. И., Стахов А. И. Административный процесс и административно-процессуальное право в России: концептуальные

References

1. Zelentsov A. B., Kononov P. I., Stakhov A. I. Administrative procedure and administrative-procedure law in Russia: conceptual problems of contemporary

- проблемы современного развития // Административное право и процесс. 2013. № 12. С. 3–15.
2. Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Современные модели административно-правового регулирования: опыт сравнительного правового исследования // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2022. Т. 15, № 3. С. 96–131.
 3. Майле А. Д. Законодательство об административных процедурах: опыт Германии // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18, № 2. С. 204–215. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-2-204-215>.
 4. Нехаичик В. К. Кризис государственно-управленческой парадигмы: причины и проблемы преодоления // Вестник Сургутского государственного университета. 2018. № 2. С. 144–148.
 5. Севрюгин В. Е., Аникин С. Б. О двойственном характере административно-процессуального права и законодательства в правовой системе России. К 100-летию со дня рождения заслуженного деятеля науки Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора Сорокина Валентина Дмитриевича // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2024. № 5. С. 49–55.
 6. Юридическая процессуальная форма: теория и практика / под общ. ред. В. М. Горшенева. М. : Юрид. лит., 1976. 278 с.
 7. Нагиев Р. С., Нехаичик В. К. Единство процесса как принцип формирования современного административно-процессуального права // Образование и право. 2020. № 8. С. 136–140. <https://doi.org/10.24411/2076-1503-2020-10823>.
 8. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М. : Юрид. лит., 1964. 158 с.
 9. Салищева Н. Г. К вопросу об административном процессе в СССР // Вопросы административного права на современном этапе : сб. ст. М. : Госюриздат, 1963. С. 134–140.
 10. Сорокин В. Д. Правовое регулирование: Предмет, метод, процесс (макроуровень) : моногр. СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. 659 с.
 11. Кононов П. И., Стахов А. И. О проекте Федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 3. С. 40–68.
 12. Нехаичик В. К. О проблемах правопонимания административных процедур в российской юридической науке // Правовая политика и правовая жизнь. 2007. № 4. С. 89–96.
 13. Старостин С. А. Соотношение понятий «административный процесс», «административное производство», «административная процедура» // Вестник университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 5. С. 100–106.
 14. Новиков А. В. Административно-процессуальная форма: научные и правовые реалии // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 70–80.
 15. Протасов В. Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства: вопросы и ответы. М. : Новый Юрист, 1999. 234 с.
 - development. *Administrative Law and Procedure*. 2013;(12):3–15. (In Russ.).
 2. Zelentsov A. B., Yastrebov O. A. Modern models of administrative procedural regulation: Experience of comparative legal research law. *Journal of the Higher School of Economics*. 2022;15(3):96–131. (In Russ.).
 3. Maile A. D. Legislation on administrative procedures: The German experience. *Siberian Law Review*. 2021;18(2):204–215. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-2-204-215>. (In Russ.).
 4. Nehaichik V. K. State-management paradigm crisis: Causes and challenges of coping with. *Surgut State University Journal*. 2018;(2):144–148. (In Russ.).
 5. Sevryugin V. E., Anikin S. B. On the dual nature of administrative and procedural law and legislation in the legal system of Russia. On the 100th anniversary of the birth of the honored worker of science of the Russian Federation, doctor of law, professor Valentin Dmitrievich Sorokin. *Saratov State Law Academy Bulletin*. 2024;(5):49–55. (In Russ.).
 6. Gorshenev V. M., ed. *Yuridicheskaya protsessualnaya forma: teoriya i praktika*. Moscow: Yurid. lit.; 1976. 278 p. (In Russ.).
 7. Nagiyev R. S., Nekhaychik V. K. Process unity as a principle of the formation of modern administrative and procedural law. *Education and law*. 2020;(8):136–140. <https://doi.org/10.24411/2076-1503-2020-10823>. (In Russ.).
 8. Salishcheva N. G. *Administrativny protsess v SSSR*. Moscow: Yurid. lit.; 1964. 158 p. (In Russ.).
 9. Salishcheva N. G. K voprosu ob administrativnom protsesse v SSSR. In: *Collection of articles "Voprosy administrativnogo prava na sovremennom etape"*. Moscow: Gosyurizdat; 1963. p. 134–140. (In Russ.).
 10. Sorokin V. D. *Pravovoe regulirovanie: Predmet, metod, protsess (makrouroven)*. Monograph. St. Petersburg: Yuridicheskiy tsentr Press; 2003. 659 p. (In Russ.).
 11. Kononov P. I., Stakhov A. I. About the draft federal law “On administrative proceedings in the Russian Federation”. *Journal of the Administrative Proceedings*. 2017;(3):40–68. (In Russ.).
 12. Nekhaichik V. K. The problem of comprehension of administrative procedure law basis in Russian legal science. *Pravovaya politika i pravovaya zhizn*. 2007;(4):89–96. (In Russ.).
 13. Starostin S. A. On the relation between the concepts of “administrative process”, “administrative proceedings”, “administrative procedures”. *Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*. 2016;(5):100–106. (In Russ.).
 14. Novikov A. V. Administrative and procedural form: Scientific and legal reality. *Administrative Law and Procedure*. 2015;(11):70–80. (In Russ.).
 15. Protasov V. N. *Teoriya prava i gosudarstva. Problemy teorii prava i gosudarstva: voprosy i otvety*. Moscow: Novy Yurist; 1999. 234 p. (In Russ.).
 16. Nekhaichik V. K. The administrative process and administrative procedure: Correlation of concepts and

16. Нехайчик В. К. Административный процесс и административная процедура: соотношение понятий и проблемы правового регулирования // Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2015 : материалы XVII Междунар. науч.-практич. конф., 3–4 апреля 2015 г., г. Челябинск. Челябинск : ООО «Абриспринт», 2015. Т. 1. С. 302–305.
17. Административно-процессуальное право Германии / сост. В. Бергманн ; пер. с нем. В. Н. Гиреева. М., Берлин : Инфотропик Медиа, 2013. 247 с.
18. Об основах администрирования и административном производстве : закон республики Армении от 18.02.2004. URL: <https://www.arlis.am/hy/acts/61846> (дата обращения: 21.03.2025).
19. Старилов Ю. Н. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации – надлежащая основа для развития административно-процессуальной формы и формирования нового административного процессуального права // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 1. С. 29–38.
20. Агафонов С. И., Сальников М. Г., Трегубова Е. В. Административные процедуры и запреты в законодательстве зарубежных государств // Административное и муниципальное право. 2009. № 11. С. 53–63.
21. Старилов Ю. Н. Станет ли Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации основой для развития законодательства об административных процедурах? // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 15–22.
22. Нехайчик В. К. Проблемы законодательного оформления административных процедур // Вестник Евразийской академии административных наук. 2007. № 2. С. 6–13.
23. Павлушина А. А. Теория юридического процесса и ее значение для развития российской правовой системы в переходный период // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. Серия: Право. 2002. № 1. С. 67–76.
24. Закон о цифровизации рассмотрения административных дел принят в первом чтении // РАПСИ : офиц. сайт. URL: https://rapsinews.ru/legislation_news/20241211/310492252.html?ysclid=m8k7iofxv1780097985 (дата обращения: 21.03.2025).
25. В первом чтении приняты законопроекты, направленные на цифровизацию производства по делам об административных правонарушениях. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/events/50467/> (дата обращения: 21.03.2025).
26. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части совершенствования производства по делам об административных правонарушениях с использованием электронных документов и обеспечения дистанционного участия) : законопроект № 758177-8. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/758177-8> (дата обращения: 03.09.2025).
- problems of legal regulation. In: *Proceedings of the 17th International Research-to-Practice Conference “Actual Problems of Law in Russia and CIS States – 2015”*, April 3–4, 2015, Chelyabinsk. Chelyabinsk: ООО “Abrispint”; 2015. Vol. 1. p. 302–305. (In Russ.).
17. Bergmann V., comp. *Administrativno-protsessualnoe pravo Germanii*. Gireev V. N., trans. Moscow, Berlin: Infotropic Media; 2013. 247 p. (In Russ.).
18. *Ob osnovakh administrirovaniya i administrativnom proizvodstve: zakon respubliki Armeniya ot 18.02.2004*. URL: <https://www.arlis.am/hy/acts/61846> (accessed: 21.03.2025). (In Russ.).
19. Starilov Yu. N. The Code of Administrative Proceedings of the Russian Federation – Good Basis for the Development of Administrative Processual Form and for the Formation of a New Administrative Processual Law. *Journal of Administrative Proceedings*. 2016;(1):29–38. (In Russ.).
20. Agafonov S. I., Salnikov M. G., Tregubova E. V. *Administrativnye protsedury i zaprety v zakonodatelstve zarubezhnykh gosudarstv. Administrative and Municipal Law*. 2009;(11):53–63. (In Russ.).
21. Starilov Yu. N. Will the code of administrative court procedure of the Russian Federation form the basis for development of laws on administrative procedures? *Administrative Law and Procedure*. 2015;(11):15–22. (In Russ.).
22. Nekhaichik V. K. Problems of Administrative Procedures Legislative Formalization. *Herald of the Eurasian Academy of Administrative Sciences*. 2007;(2):6–13. (In Russ.).
23. Pavlushina A. A. *Teoriya yuridicheskogo protsessa i ee znachenie dlya razvitiya rossiyskoy pravovoy sistemy v perekhodny period. Vestnik of Lobachevsky University of Nizhni Novgorod*. 2002;(1):67–76. (In Russ.).
24. *Zakon o tsifrovizatsii rassmotreniya administrativnykh del prinyat v pervom chtenii*. RAPS. URL: https://rapsinews.ru/legislation_news/20241211/310492252.html?ysclid=m8k7iofxv1780097985 (accessed: 21.03.2025). (In Russ.).
25. *V pervom chtenii prinyaty zakonoproekty, napravlenye na tsifrovizatsiyu proizvodstva po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh*. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/events/50467/> (accessed: 21.03.2025). (In Russ.).
26. *O vnesenii izmeneniy v Kodeks Rossiyskoy Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh (v chasti sovershenstvovaniya proizvodstva po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh s ispolzovaniem elektronnykh dokumentov i obespecheniya distantsionnogo uchastiya): zakonoproekt No. 758177-8*. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/758177-8> (accessed: 03.09.2025). (In Russ.).

Информация об авторе

В. К. Нехайчик – кандидат юридических наук, доцент, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, заслуженный юрист Ханты-Мансийского автономного округа – Югры;

<https://orcid.org/0000-0002-0563-9394>,
nehaichik@mail.ru

About the author

V. K. Nekhaychik – Candidate of Sciences (Law), Docent, Honored Worker of the Higher Professional Education of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Khanty-Mansi Autonomous Okrug – Yugra;

<https://orcid.org/0000-0002-0563-9394>,
nehaichik@mail.ru