

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ДЕЛА КАК ВИД АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ СПОРОВ: ПОНЯТИЕ, ОСНОВНЫЕ ПРИЗНАКИ, НОРМАТИВНАЯ ОСНОВА

Д. Ю. Щепкин

Воронежский государственный университет

В статье исследуется понятие и содержание часто используемой в отечественной юриспруденции правовой категории «административные дела». Проведенный анализ смысловой эволюции термина «административные дела» указывает на наличие сложного комплекса неразрешенных вопросов и множественного подхода при определении и конкретизации данного правового института. Поэтому, автор предлагает новую концептуальную основу и параметры отграничения административных дел от иных категорий административного права, основанные на взаимосвязанности административных дел и административно-правовых споров. Изучение современного нормативно-правового материала позволило не только выявить имеющиеся противоречия в доктрине административных дел и практическом использовании данного термина, но и предложить различные варианты решения обозначенных в статье проблем.

В современной юридической доктрине терминология «административное дело» и «административно-правовой спор» получили очень сложное и спорное развитие. Несмотря на то, что рядом ученых предприняты достаточно серьезные и качественные шаги по исследованию этих юридических категорий [6; 10; 11; 25], единого подхода к их соотношению и взаимовлиянию пока не выработано. И хотя практически всеми правоведами поддерживается утверждение, что понятия «административно-правовой спор» и «административное дело» лежат в одной плоскости и должны быть взаимосвязаны теснейшим образом, их отождествления не происходит. Так, например, А. Ф. Ноздрачев, Н. В. Сухарева, В. И. Мельникова [13] считают, что термины «дела об административных правонарушениях» и «административное дело», используемые повсеместно, следует соотносить как целое-частное, что по нашему мнению, ведет к неправомерному расширению категории «административные дела». По мнению названных ученых, термин «административное дело» соответствует административно-процессуальной деятельности государственных органов в сфере исполнительной власти (например, производство по делам об административных правонарушениях, об обращениях граждан и иные виды административных производств). Однако этот термин может быть применен не только в сфере деятельности органов исполнительной власти, но и в деятельности органов су-

дебной власти, в том числе — специализированных судебных органов административной юстиции или в деятельности арбитражных судов и судов общей юрисдикции, разрешающих административно-правовые споры. И соответственно, спорен вывод, который делают авторы, — административное дело представляет собой систематизацию материалов по административным спорам (административно-правовым), делам об административных правонарушениях, делам по обращениям граждан и иным категориям дел в рамках административных производств.

Нам представляется, что так называемые «иные категории дел», равно как и названные дела об административных правонарушениях и дела по обращениям граждан уже имеют сложившийся терминологический и понятийный инструментарий, в котором «административное дело» не занимает центрального места. Проведенный нами анализ работ по административному праву и процессу позволяет утверждать, что в данных случаях использование конструкции «административное дело» не является для большинства авторов принципиально значимым, а используется лишь как некий синоним тех или иных административно-процессуальных институтов, позволяющий в процессе изложения своих взглядов несколько разнообразить язык. Например, рассуждая об административном контроле органов внутренних, для С. В. Пузырев оперирует термином «административное дело» вообще не наполняя его никаким конкретным смыслом. В частности, он пишет: «Причины и условия совер-

шения правонарушения устанавливаются в процессе рассмотрения административного дела» [29, 47—48].

Приведем еще один пример где «административное дело» используется без соответствующих уточнений. Причем уяснить, что же понимает автор под административным делом возможно только при достаточно внимательном ознакомлении со всей его работой (вероятно, только в значении, тождественном понятию «дела об административных правонарушениях»). Так, Н. А. Колоколов пишет: «... требования российского Основного закона возлагают на судей обязанность при рассмотрении административных дел относиться к своим обязанностям всегда исключительно добросовестно и ни на минуту не забывать, что вне зависимости от тяжести и степени общественной опасности содеянного правонарушителем, суровости назначаемого ему наказания они решают судьбу человека, творят правосудие именем государства» [9, 43].

Еще более показательным является пример несколько вольного пересказа этим же автором статей законов, что по нашему мнению не является допустимым. В частности Н. А. Колоколов воспроизводит статью КоАП РФ с использованием термина «административные дела», не предусмотренного данной статьей: «Осуществление прокурорского надзора за рассмотрением административных дел, находящихся в производстве суда, действующим законодательством не предусмотрено (ст. 24.6 КоАП РФ)»¹.

Думается, бесспорен факт, что такое отношение к правовой терминологии порождает коллизии и способствует привнесению негативных, но столь характерных для отечественного права «узких» и «широких» трактовок и понятий, «общих» и «специальных» смыслов и пр.

Вместе с тем, нельзя не заметить, что понятие «административное дело» в определенной мере тяготеет к таким процессуальным категориям как «гражданское дело» и «уголовное дело», причем по целому ряду оснований:

¹ Для сравнения приведем текст статьи 24.6. «Прокурорский надзор» КоАП РФ: «Генеральный прокурор Российской Федерации и назначаемые им прокуроры осуществляют в пределах своей компетенции надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением действующих на территории Российской Федерации законов при производстве по делам об административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в производстве суда». Как видно, применение термина «административное дело» осуществлено автором самостоятельно, хотя текст статьи такого отождествления совсем не предполагает.

— во-первых, юридические конструкции «дела, возникающие из публично-правовых отношений» (содержится в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации) и «дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений» (содержится в Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации) являются достаточно громоздкими по своему объему, неопределенными по содержанию и неудобными для речевого использования. Это привело к тому, что юридическая практика стала применять термин «административные дела» как синоним именно вышеназванным категориям, но не термину «дела об административных правонарушениях».

Данный вывод наглядно подтверждается и судебной практикой, из обзора которой можно сделать вывод о том, что «дела об административных правонарушениях» являются устойчивой конструкцией [17; 27; 28], а «дела, возникающие из публичных правоотношений» или «дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений» в юридической практике почти не используются [4; 5]. То есть, практика пошла по пути терминологического оформления административных споров, разрешаемых в судебном порядке, в виде «административных дел»;

— во-вторых, поскольку и гражданские, и арбитражные (как подвид гражданских), и уголовные, и административные споры рассматриваются в судебном порядке на основе общих принципов, то и структура дел, возникающих при рассмотрении каждого вида спора, соответственно будет во многом схожа. Здесь уместно привести мнение В. А. Рязановского, который еще в начале прошлого века обстоятельно доказал общую природу уголовного, гражданского и административного спора (иска), разрешаемого в судебном порядке, а, следовательно, общую природу судебного дела (судопроизводства). В частности, он писал, что право на иск (право на предъявление спорного вопроса для его разрешения), будет ли этот иск гражданским, уголовным или административным, имеет одну и ту же природу — притязание, обращенное к государству в лице суда о постановлении объективно правильного судебного решения [30, 30—31]. Следовательно, поскольку природа судебного спора обща, то логично предположить, что и терминологическому обозначению видов судебных споров целесообразно придать определенное единообразие — уголовные дела, гражданские (арбитражные

ные) дела, административные дела. В то же время, нельзя не отметить, что, несмотря на отсутствие в правовом пространстве РФ качественно оформленного института административной юстиции, распространять термины «гражданские» или «арбитражные» дела на дела, возникающие из публичных правовых отношений, было бы существенной ошибкой [3; 8; 31];

— в-третьих, подготавливаемое к действию законодательство (законопроекты) именно в таком ракурсе предлагают понимать термин «административные дела», хотя и не содержат достаточно четкой легальной дефиниции. Например, проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в статье 1 определяет предмет своего регулирования порядок защиты в административных судах общей юрисдикции прав, свобод и охраняемых законом интересов человека и гражданина, прав и охраняемых законом интересов юридических лиц и их объединений от неправомерных решений и действий (бездействия) федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, а также порядок рассмотрения иных административных споров, вытекающих из публично-правовых отношений. То есть из смысла статьи вытекает определение административного спора как притязания невластного лица в связи с защитой собственных прав, свобод и интересов. Но полагать, что понятие административного спора отождествляется в законопроекте с категорией «административные дела», нам позволяет статья 3 этого акта, где указано, что задачами административного судопроизводства являются правильное и своевременное рассмотрение и разрешение *административных дел* в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и т.д.

Таким образом, можно подытожить, что и теоретические наработки ученых, и практические шаги по формированию отечественного законодательства, и современная судебная практика уверенно развиваются по пути отождествления административных споров и административных дел.

Однако, по нашему мнению, общая конструкция административно-правового спора обладает едиными характеристиками и параметрами, независящими ни от предмета (содержания) спора, ни от способов его разрешения (судебного или адми-

нистративного). Так, в монографическом исследовании административно-правового спора Е. Б. Лупарев говорит о таких общих, независящих от материально-правовой характеристики параметрах административно-правовых споров, как:

- понятие административно-правового спора;
- природа административно-правового спора;
- объект и предмет административно-правового спора;
- предпосылки возникновения и развития административно-правового спора;
- стадии развития административно-правового спора и их юридическое значение [10, 76].

Мы полностью разделяем аргументы Е. Б. Лупарева, обосновывающего необходимость общего системного теоретического подхода к административному спору, и считаем, что единственно возможной формой разрешения административного спора (административного дела) является какая-либо из форм юрисдикции (судебная или несудебная), реализованная соответствующе уполномоченным властным субъектом права.

Однако сегодня в юридической науке преимущественно высказываются суждения о том, что административные дела (административные споры) должны разрешаться посредством именно судебной административной юрисдикции. Например, С. М. Петрова отмечает, что «в соответствии с проектом к компетенции административных судов, создаваемых в системе судов общей юрисдикции, отнесена только часть так называемых административных дел, в частности дела об оспаривании актов, действий (бездействия) властных органов» [26, 36].

Но ограничить понимание административно-правового спора его связанностью с судопроизводством нам представляется совершенно неверным. Выше мы уже отмечали, что природа административно-правового спора, а, следовательно, административного дела, едина и порядок разрешения спорного правоотношения вряд ли может ее изменять. Поэтому еще раз подчеркнем, что административные дела в соответствии с действующим в РФ законодательством в настоящее время могут разрешаться посредством реализации юрисдикционных полномочий как судебных органов, так и иных властных соответствующе уполномоченных субъектов.

Таким образом, подытоживая наши рассуждения об административных делах как видах административных споров, предложим следующую дефиницию административного дела, которая, по

нашему мнению, должна получить легальное закрепление в российском законодательстве²:

административное дело — система мер, способов и процедур разрешения уполномоченными властными субъектами спорных административных правоотношений, возникающих по поводу защиты прав, свобод и охраняемых законом интересов человека и гражданина посредством установления правомерности соответствующих решений или действия (бездействия) федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

Все вышесказанное со всей очевидностью доказывает, что поскольку в юридической доктрине отсутствует единообразие в толковании административных дел, то и общего подхода к их пониманию и, соответственно, к выявлению специфических, отграничивающих от других правовых институтов и явлений особенностей (признаков) пока не выработано. Тем не менее, нормативная регламентация административных дел (индивидуальных конкретных дел административно-спорного характера) в разрабатываемом нами понимании в отечественном нормативном материале имеется достаточно объемная, а следовательно, представляется вполне возможным не только проанализировать само понятие «административное дело» в соответствии с предлагаемой концепцией, но и выявить его основные специфические признаки и достаточно детально установить сущность и границы его нормативно-правового регулирования.

1. СУЩНОСТЬ ЮРИДИЧЕСКОЙ КОНСТРУКЦИИ «АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ДЕЛА»

Первое, что необходимо отметить, приступая к анализу проблематики понимания административных дел, — это то, что их составляющими являются взаимосвязанные, во-первых, спорные административно-правовые отношения и, во-вторых, адми-

нистративная юрисдикция, посредством которой такие споры разрешаются.

Сегодня можно говорить о том, что административные дела (административно-правовые споры) достаточно четко, хотя и без легитимации данного термина, нормативно «распределены» между различными субъектами административной юрисдикции. То есть, при возникновении *административного* спора, заинтересованные субъекты всегда могут перевести возникшее спорное социальное отношение в *административно-правовой* спор (правовое отношение), обратившись к соответствующе уполномоченному субъекту с просьбой (требованием) о его разрешении.

Здесь следует сказать, что, по нашему мнению, административным делом является процедура рассмотрения не любого административного спора, а только такого, который развивается на основе норм права, что означает следующее:

— субъекты административного спора обладают соответствующим административно-правовым статусом;

— их права, свободы и интересы не вступают в противоречие с нормами права;

— имеется соответствующая юридическая основа для реализации компетенции уполномоченного субъекта;

— оспаривающая сторона надлежащим образом оформила свое обращение к уполномоченному субъекту, предметом которого является административное спорное отношение;

— соблюдены правила подведомственности или подсудности такого обращения.

Представляется, что отсутствие какой-либо из характеристик, не позволяет квалифицировать административный спор как административно-правовой, а значит и как административное дело.

Наличие вышеназванных аспектов необходимо рассматривать и в качестве основных параметров, по которым должно осуществляться разграничение понятий «административный спор» и «административное дело». Кроме того, представляется, что легализация названных характеристик и их нормативная закреплённость в специальных нормативных актах будут вносить как понятийную, так и содержательную ясность, поскольку четко определит, что отнюдь не весь массив административных споров является административными делами. То есть, очевидно, что часть административных споров, разрешаемых иными, неюрисдикционными способами, не является по своей сути административными делами и, соответственно, не может

² В качестве актов, которые могли бы содержать определение административного дела, можно предложить уже составленные и предлагаемые к принятию проект Закона об административных процедурах Российской Федерации, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, действующих ФЗ РФ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации и т.п. Однако важнейшим условием является единообразное воспроизведение дефиниции «административное дело» различными актами.

именоваться или включаться (обобщаться) в категорию «административные дела».

2. ОСНОВНЫЕ ПРИЗНАКИ ЮРИДИЧЕСКОЙ КОНСТРУКЦИИ «АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ДЕЛА»

Помимо вышеназванных характеристик (которые можно рассматривать и в качестве признаков, но которые являются формообразующими элементами рассматриваемого понятия), административные дела обладают целой совокупностью особенностей, позволяющих выделять данное правовое явление в самостоятельную категорию.

1. Специфика административных дел наиболее ярко отражается при анализе субъектного состава, где неравенство спорящих сторон изначально санкционировано государством. То есть *предметом административного дела является спор о результате (последствиях) реализации одной из сторон принадлежащих ей властных исполнительно-распорядительных и контролирующих полномочий*, поскольку другая сторона является лишь объектом управления.

В процессуальном же смысле, безусловно, стороны административного дела перед законом равны, а следовательно, обладают (или же должны обладать) равными процессуальными возможностями для отстаивания собственных интересов (позиций).

2. Другой признак, вытекающий из первого и непосредственно связанный с субъектным составом, состоит в том, что в административном деле всегда обязательно наличие субъекта публичного управления — органа исполнительной власти, его должностного лица или иного, специально уполномоченного к реализации их функций субъекта. Следовательно, *административное дело может возникать лишь в связи с управленческой деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления или органов, наделенных специальными контрольными функциями (или их должностных лиц)*. Однако поскольку почти все органы исполнительной власти (как федерального уровня, так и уровня субъектов Федерации и муниципального уровня) наделены в соответствующей сфере полномочиями по реализации властного упорядочивающего воздействия, то и *круг участников-субъектов административного дела чрезвычайно широк*.

То есть, обобщая рассуждения по двум рассмотренным выше признакам, можно подытожить:

для того чтобы какой-либо конкретный спор мог «породить» административное дело, т.е.

явиться его основанием (основанием возникновения административного дела), необходимо определить сферу и предмет его возникновения, то есть установить:

а) возник ли спор в связи с деятельностью субъектов исполнительной власти по осуществлению возложенных на них управленческих функций;

б) возник ли спор в рамках административного правоотношения в связи с принятием и реализацией юридически-властного управленческого решения в отношении невластного, управляемого субъекта, которое вызвало у него негативную реакцию.

Представляется, что при отсутствии одной из вышеназванных особенностей речь не должна идти об административном деле, поскольку спорное правоотношение, лежащее в основе таких индивидуально-конкретных дел, не может классифицироваться как административно-правовое.

3. Следующая черта административных дел состоит в том, что, начиная с момента возбуждения дела и вплоть до вынесения решения уполномоченным лицом, стороны реализуют свой административно-правовой статус, то есть, в первую очередь, совокупность прав и обязанностей, способствующих преодолению спорного отношения и установлению правомерности реализации прав и обязанностей, составивших предмет дела (спора). Следовательно, отличительной особенностью административного дела (например, при сравнении с делом гражданским или уголовным) является *реализация процедурно-процессуальных прав и обязанностей по поводу установления законности или целесообразности реализованных ранее управленческих прав и обязанностей, т.е. административно-правового статуса субъектов административного дела*.

По нашему мнению, именно о таком содержании административного дела говорил Д. М. Чечот в своей монографии, посвященной административной юстиции, поскольку ученый отмечал, что содержательная основа спорного отношения состоит в том, что между гражданином (или организацией) и административным органом существует разногласие относительно применения нормы материального права, определяющей *поведение, права и обязанности участников административно-правового отношения* (Курсив мой — Д. Щ.) [32, 74].

Здесь важно отметить, что правомерность реализации административно-правового статуса, являющаяся содержанием административного дела, связана как с непосредственным деянием властной стороны (действием или бездействием), так и с

принятыми ею решениями, поскольку они также являются формой реализации административно-правового статуса.

4. Еще один признак административного дела связан с особенностью его возбуждения, *поскольку процесс разрешения спорного отношения может быть инициирован как управляемыми, так и управляющими (властенаделенными) субъектами административных правоотношений*. Это зависит от того, возбуждается ли дело по поводу реализации позитивного публичного управления или же в связи с отрицательным отношением управляемого субъекта к такой реализации управления.

5. Отсюда вытекает и такая особенность административного дела как *обязанность установления обоснованности отрицательного отношения одной стороны к последствиям или процессу реализации административно-правового статуса другой субъектом, рассматривающим административное дело*.

Следовательно, поскольку в основе административного дела лежит убежденность одной из спорящих сторон, что поведение другой стороны неправомерно и должно быть откорректировано, орган, наделенный полномочиями по разрешению административного дела, *обязан дать юридическую оценку целому ряду аспектов:*

- основанию возникновения административно-правового спора;
- правомерности обращения к данному субъекту, рассматриваемому делу;
- правомерности реализации прав и обязанностей сторон, явившихся предметом спора;
- причинно-следственной связи между реализованными правами и обязанностями и наступившими последствиями и т.п.

Особо следует отметить, что отдельной юридической оценке должно подвергаться основание административно-правового спора: процесс реализации тех или иных прав и обязанностей может быть как правомерным, так и неправомерным. Очевидно, что такая юридическая оценка является определенной «отправной точкой» в развитии административного дела.

6. Отражает специфику административных дел и их структура. Нужно оговориться, что на сегодняшний момент в юридической доктрине нет единого подхода к наименованию внутреннего строения явлений такого порядка. Так, А. Б. Зеленцов и Ф. Ф. Яхин, рассуждая об административных спорах, справедливо сублимируют, что наиболее принятыми являются два подхода:

— во-первых, возможно использование термина «состав» по аналогии с тем, как это имеет место применительно к административному правонарушению;

— во-вторых, строение явлений может быть выражено через категорию «содержание», как это имеет место в цивилистике, где элементы правового спора конструируются как сходные с элементами иска [7, 35].

Однако сложно согласиться с доводами и выводом ученых, что для уяснения сути внутренней организации предпочтительнее использовать категорию «содержание», поскольку «она отражает исследуемое явление в его целостности и представляет собой единство состава и структуры» [7, 36]. Думается, что давно утвердившееся в юриспруденции понятие «структура» не требует своего изменения. Кроме того, данный термин изначально призван к обозначению именно организационного аспекта, что подтверждается его лингвистическим толкованием как «строение, внутреннее устройство» [24, 775].

Независимо от организационно-правовой формы субъекта административной юрисдикции, рассматривающего административное дело, и нормативной регламентации процедуры разрешения, структура административных дел является достаточно универсальной, т.е. единообразной и отвечающей основным принципам процессуальной деятельности.

В частности, в качестве элементов структуры административного дела должно рассматривать:

- предмет и основание спора;
- правила подведомственности дела;
- стороны спора и иные лица, участвующие в деле — субъекты дела;
- процедуры разрешения спора (процедуры возбуждения дела, его рассмотрения, вынесения решения и его исполнения);
- процедуры обжалования вынесенного решения.

Анализ массива разнообразных административных дел показал, что все они обладают приведенной выше структурой.

Каждый элемент структуры административного дела несет в себе собственную специфическую направленность, что обособляет административные дела в отдельный институт. Так, например, об особенностях основания и предмета административно-правовых споров или об участниках данных правоотношений наши рассуждения приведены в начале данного параграфа.

Что касается такой структурной составляющей как подведомственность административных дел, то в отличие от вопросов подведомственности в гражданском или уголовном праве, этот элемент в административном праве несоизмеримо более объемён, поскольку:

— административные дела правомочны рассматривать субъекты как судебной, так и несудебной юрисдикции;

— по многим категориям административных дел законодательством предусмотрена альтернативная подведомственность, определяемая по выбору обращающегося лица;

— при обращении с административно-спорным интересом в суд необходимо определиться с судебной инстанцией — мировая юстиция, суды общей юрисдикции (в т.ч. военные), арбитражные суды.

Не менее сложными и специфичными являются и вопросы обжалования решений, вынесенных по административным делам, поскольку российское законодательство допускает множественность обжалования как при судебном, так и при несудебном (административном) порядке разрешения административного дела.

7. И последняя отличительная черта, которая, по нашему мнению, хотя и является специфической особенностью, но скорее отражает негативные тенденции и характеристики развития института административных дел — *множественная и крайне объемная нормативно-правовая регламентация как самой административно-спорной материи, так и каждого из элементов структуры административных дел.*

Таким образом, можно подытожить, что исследование сущности юридической конструкции «административные дела» и выявление ее специфических признаков со всей очевидностью свидетельствуют о ее самостоятельности и обособленности, что в свою очередь позволяет сделать вывод об институциональном характере данного юридического образования. Вместе с тем, предполагая ту или иную степень автономности правовой категории, необходимо опираться на действующие нормы права, которые можно рассматривать как некий «барометр» развитости и масштаба каждой категории. Поэтому, анализ нормативной основы административных дел является необходимой частью проводимого исследования.

3. НОРМАТИВНАЯ ОСНОВА АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ

Первое и самое важное, что нужно отметить, начиная рассмотрение нормативно-правовой осно-

вы административных дел, — легитимность самой терминологии. То есть, сам термин «административные дела» используется в процессе нормотворчества достаточно часто, однако бессистемно. Более того, в правовом массиве отсутствует дефиниция административных дел, что, по нашему мнению, и является наиболее существенным фактором, порождающим проблемы и споры в попытках определения их содержательной основы. Например, Основной Закон — Конституция РФ в статье 126 определяет, что «Верховный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, *административным* (*Курсив мой — Д. Щ.*) и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики».

То, что норма высшей юридической силы определяет административные дела в компетенцию Верховного Суда РФ, безусловно, с одной стороны, свидетельствует о судебном характере категории «административные дела», а с другой — определяет самостоятельность и автономность административных дел от иных категорий дел, рассматриваемых в судебном порядке (гражданских, уголовных и иных).

Определенность административных дел как дел, разрешаемых субъектами судебной юрисдикции, подтверждается и другими законодательными актами, а также постановлениями Пленумов соответствующих судов РФ. Например:

— статья 7 «Подсудность дел военным судам» ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» разделяет административные дела и дела об административных правонарушениях, определяя, что «военным судам подсудны:

1) гражданские и административные дела о защите нарушенных и (или) оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации...;

3) дела об административных правонарушениях, совершенных военнослужащими, гражданами, проходящими военные сборы» [14].

— ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» говорит об административных делах дважды, причем оба раза содержание не раскрывается. Так, статья 26 «Специализированные федеральные суды» устанавливает, что «специализированные федеральные суды по рассмотрению

гражданских и *административных дел* (Здесь и далее курсив мой — Д. Щ.) учреждаются путем внесения изменений и дополнений в настоящий Федеральный конституционный закон», а статья 28 определяет, что «мировой судья в пределах своей компетенции рассматривает гражданские, *административные* и уголовные дела в качестве суда первой инстанции» [22].

Однако если вышеназванные акты оперируют термином «административные дела», как правило, только применительно к определению компетенции судебного органа, то Гражданский процессуальный кодекс, опять же не предлагая содержательного уточнения, фиксирует процедуры рассмотрения административных дел, которые, видимо, обозначают или категорию дел об административных правонарушениях, или дела, возникающие, из публичных правоотношений, или же обе категории в совокупности. В частности, статья 157 «Непосредственность, устность и непрерывность судебного разбирательства» говорит о процессуальном требовании: «Судебное заседание по каждому делу происходит непрерывно, за исключением времени, назначенного для отдыха. До окончания рассмотрения начатого дела или до отложения его разбирательства суд не вправе рассматривать другие гражданские, уголовные и *административные дела*» [2]. Вопрос о том, что понимать под административными делами, по-прежнему остается в ГПК РФ открытым, то есть, термин, можно сказать, используется произвольно.

В этом смысле более последователен Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, который вообще не содержит термина «административное дело», однако четок и логичен в разделении всего массива дел, имеющих административно-правовую природу и рассматриваемых в порядке арбитражного судопроизводства. Так, глава 22 «Особенности рассмотрения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений», по сути, содержит и понятие административно-правового спора, и процедуру его разрешения, то есть — основные параметры процесса рассмотрения административных дел.

Представляется, что, несмотря на легализацию термина «административные дела», такой подход обоснован, поскольку иные индивидуально-конкретные дела административного содержания, получили в АПК РФ собственную регламентацию: глава 25 определяет порядок рассмотрения *дел об административных правонарушениях*, которые подразделяются на две категории:

— дела о привлечении к административной ответственности (§ 1 главы 25);

— дела об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности (§ 2 главы 25) [1].

Та же неопределенность с административными делами наблюдается и в столь серьезном акте как ФЗ РФ «О прокуратуре Российской Федерации», статья 39 которого указывает, что «Генеральный прокурор Российской Федерации вправе обращаться в Пленум Верховного Суда Российской Федерации, Пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации с представлениями о даче судам разъяснений по вопросам судебной практики по гражданским, арбитражным, уголовным, *административным* и иным делам» [19].

Абсолютно противоречивы нормы ФЗ РФ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации», отождествляющие (?) понятия «административное дело», «дело об административном правонарушении» и «судопроизводство». Так, статья 9 этого акта «Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе» установила, что «судопроизводство (Здесь и далее курсив мой — Д. Щ.) — регулируемая процессуальным законодательством Российской Федерации *деятельность суда или судьи в ходе судебного разбирательства гражданских, административных и уголовных дел...*». Однако в статье 37 сказано, что «Государственные судебно — экспертные учреждения вправе проводить на договорной основе экспертные исследования для граждан и юридических лиц, взимать плату за производство судебных экспертиз по гражданским и арбитражным делам, *делам об административных правонарушениях*» [16].

Но если проанализировать акт, посвященный делам об административных правонарушениях — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, то категорию «административное дело» вообще нельзя обнаружить, поскольку в нормах Кодекса она отсутствует. Это, безусловно, дает основание полагать и подтверждает позицию о том, что дела об административных правонарушениях неправомерно отождествлять с «административными делами». То есть, можно констатировать, что в действующем правовом массиве под административными делами все же преимущественно понимаются именно административно-правовые споры.

Однако как показало дальнейшее исследование, административно правовые споры — категория

гораздо более широкая, чем споры, разрешаемые в судебном порядке. Нами уже отмечалось, что субъектом, разрешающим административное спорное правоотношение может выступать и субъект административной несудебной юрисдикции. Причем, качественные характеристики самого спора, его предмет, основание и другие структурные элементы остаются неизменными. Представляется, что такие дела неправомерно отграничивать лишь на основании лица, правомочного рассматривать и разрешать спор. Ведь не дробится же институт производства по делам об административных правонарушениях на том основании, что дела разрешаются субъектами как судебной, так и несудебной юрисдикции.

Более того, единство и структурное тождество «судебных» и «несудебных» административных дел подтверждаются и правовым массивом. Огромное число норм посвящено регламентации порядка разрешения административно-правовых споров субъектами административной несудебной юрисдикции, например:

— статья 16 ФКЗ «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» так определяет юрисдикцию Уполномоченного по разрешению административно-правового спора: «Уполномоченный рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе» [23];

— статья 54 ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» также относит к компетенции субъекта административной несудебной юрисдикции разрешение административных правовых споров (административных дел, поскольку определяет, что «действия (бездействие) должностных лиц, осуществляющих государственный санитарно-эпидемиологический надзор, могут быть обжалованы в вышестоящий орган государственного санитарно-эпидемиологического надзора, главному государственному санитарному врачу или в суд» [20];

— предусмотрено право разрешать административно-служебные споры и субъектами административной юрисдикции военной сферы, хотя статья 21 ФЗ «О статусе военнослужащих» и носит отсылочный характер: «Неправомерные решения и действия (бездействие) органов военного управле-

ния и командиров могут быть обжалованы военнослужащими в порядке, предусмотренном федеральными законами, общевоинскими уставами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации» [21];

— не только компетенционно-подведомственные, но и процедурно-процессуальные аспекты разрешения административного дела закреплены в статье 28 ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», где предусмотрено, что «решение призывной комиссии может быть обжаловано гражданином в установленный законодательством Российской Федерации срок со дня получения гражданином копии указанного решения в призывную комиссию соответствующего субъекта Российской Федерации или в суд, а решение военного комиссара — военному комиссару соответствующего субъекта Российской Федерации или в суд. Жалоба гражданина должна быть рассмотрена в пятидневный срок со дня ее поступления в призывную комиссию соответствующего субъекта Российской Федерации или военному комиссару соответствующего субъекта Российской Федерации. В этом случае выполнение решения призывной комиссии или военного комиссара приостанавливается до вынесения решения призывной комиссией соответствующего субъекта Российской Федерации, военным комиссаром соответствующего субъекта Российской Федерации или вступления в законную силу решения суда» [15];

— в качестве еще одного примера, подтверждающего как полномочия субъектов административной юрисдикции в области разрешения административных дел, так и широту круга уполномоченных к рассмотрению таких дел субъектов, можно назвать и статью 23 ФЗ «О персональных данных», где зафиксировано, что уполномоченный орган по защите прав субъектов персональных данных обязан рассматривать жалобы и обращения граждан или юридических лиц по вопросам, связанным с обработкой персональных данных, а также принимать в пределах своих полномочий решения по результатам рассмотрения указанных жалоб и обращений» [18].

И последнее, что хотелось бы отметить в завершении исследования сущностных характеристик административных дел — сегодняшнее «вольное» обращение с термином «административное дело» стало наблюдаться только после использования этого термина в Конституции РФ, да и то — не сразу (до этого термин не использовался вообще, по крайней мере нам не удалось получить под-

тверждение его использования — не было найдено ни одного нормативно-правового акта, содержащего данную конструкцию). То есть получается, что Конституция РФ создала коллизию. Или же имела ввиду определенное содержание административных дел, но то, что теория не «обратила» своего внимания на данный аспект и своевременно не разработала его должным образом, сегодня стало существенным тормозом, как в развитии научной теории, так и в практике правового регулирования сразу трех аспектов административного права:

— процесса разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере позитивного управления (так как некоторые правоведы говорят об административных делах как о любой процедурной деятельности в сфере регулирующего управленческого воздействия [13]);

— процесса привлечения лиц к административной ответственности (в юридической доктрине не является достаточно распространенным мнение о том, что административные дела суть не что иное, как дела об административных правонарушениях [12]);

— процесса разрешения административно-правовых споров (поскольку применения именно к этой разновидности дел термина «административные дела» до сих пор не стало общепринятым) [26].

Поэтому, считаем, что вышеизложенное является убедительным доказательством необходимости скорейшего преодоления такого положения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации: Федер. закон от 24.07.2002 № 95-ФЗ с изм. и доп. // СЗ РФ. — 2002. — № 30. — Ст. 3012; 2004. — № 45. — Ст. 4377; 2005. — № 14. — Ст. 1210; 2006. — № 1. — Ст. 8; № 15. — Ст. 1643.
2. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: Федер. закон от 14.11.2002 № 138-ФЗ с изм. и доп. // СЗ РФ. — 2002. — № 46. — Ст. 4532; 2003. — № 27 (ч. 1). — Ст. 2700; 2004. — № 24. — Ст. 2335; № 31. — Ст. 3230; № 45. — Ст. 4377; 2005. — № 1 (ч. 1). — Ст. 20; № 30 (ч. 1). — Ст. 3104; 2006. — № 1. — Ст. 8; № 50. — Ст. 5303.
3. Давыдова Е.В. Проблемы формирования института административной юстиции в России / Е. В. Давыдова // Научные труды Евразийской академии административных наук. — Москва, 2006. — С. 282—288.
4. Дело по заявлению о признании незаконными действий администрации муниципального образования и городского отдела внутренних дел, об обязанности удерживать ограничения предпринимательской деятельности по пассажирским перевозкам, а также о признании частично недействительным постановления главы муниципального образования направлено на новое рассмотрение, поскольку судом допущены существенные нарушения норм процессуального законодательства: постановление Президиума ВАС РФ от 18.07.2006 № 2943/06 по делу № А51-1082/2005 24-28 // Вестник ВАС РФ. — 2006. — № 10.
5. Дело по заявлению о признании незаконным и отмене постановления налогового органа о привлечении к административной ответственности за нарушение правил продажи этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции направлено на новое рассмотрение, поскольку вывод суда об отсутствии у органов Федеральной налоговой службы полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях, ответственность за которые предусмотрена частью 3 статьи 14.16 КоАП РФ, не соответствует законодательству: постановление Президиума ВАС РФ от 28.06.2006 № 1038/06 по делу № А27-23277/2005-5 // Вестник ВАС РФ. — 2006. — № 9.
6. Демин А.А. Понятие административного процесса и административно-процессуальный кодекс Российской Федерации / А. А. Демин // Вестн. Моск. ун-та. — Сер. 11, Право. — 1998. — № 4. — С. 25—26.
7. Зеленцов А.Б. О предмете административно-правового спора / А. Б. Зеленцов, Ф. Ф. Яхин // Юрист. — 2003. — № 11. — С. 35.
8. Калина Е.С. Защита прав и свобод личности как элемент административно-правового механизма их реализации / Е. С. Калинина // Научные труды Евразийской академии административных наук. — Москва, 2006. — С. 271—275.
9. Колоколов Н.А. Порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях в судах / Н. А. Колоколов // Мировой судья. — 2005. — №№ 11, 12; 2006. — №№ 1, 4.
10. Лупарев Е.Б. Общая теория административно-правового спора : монография / Е. Б. Лупарев. — Воронеж, 2003.
11. Масленников М.Я. Производство по делам об административных правонарушениях / М. Я. Масленников. — М., 1994.
12. Минашкин А.В. Формирование принципов административного судопроизводства // Российский судья. — 2005. — № 1.
13. Ноздрачев А.Ф. Процессуальные правовые механизмы защиты граждан и их объединений во взаимоотношениях с публичной властью / А. Ф. Ноздрачев, Н. В. Сухарева, В. И. Мельникова // Законодательство и экономика. — 2005. — № 5. — С. 12—21.
14. О военных судах Российской Федерации: Федер. Конст. закон от 23.06.1999 № 1—ФКЗ с изм. и доп. // СЗ РФ. — 1999. — № 26. — Ст. 3170; 2006. — № 50. — Ст. 5277.
15. О воинской обязанности и военной службе: Федер. закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ с изм. и доп. // СЗ РФ. — 1998. — № 13. — Ст. 1475; 2000. — № 33. — Ст. 3348; 2001. — № 7. — Ст. 620; Ст. 621; 2002. — № 7. — Ст. 631; № 21. — Ст. 1919; № 30. — Ст. 3029; 2003. — № 1. — Ст. 1; № 27 (ч. 1). — Ст. 2700; № 46

- (ч. 1). — Ст. 4437; 2004. — № 17. — Ст. 1587; 2004. — № 27. — Ст. 2711; № 49. — Ст. 4848; 2005. — № 29. — Ст. 2907; № 30 (ч. 1). — Ст. 3110; Ст. 3111; № 40. — Ст. 3987; 2006. — № 1. — Ст. 10; Ст. 22; № 11. — Ст. 1148; № 19. — Ст. 2062; № 29. — Ст. 3123; № 41. — Ст. 4206; № 44. — Ст. 4534; № 50. — Ст. 5281.
16. О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации: Федер. закон от 31.05.2001 № 73-ФЗ с изм. и доп. // СЗ РФ. — 2001. — № 23. — Ст. 2291; 2002. — № 1 (ч. 1). — Ст. 2.
17. О некоторых вопросах, касающихся исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях: информационное письмо Президиума ВАС РФ от 24 октября 2006 № 115 // Документ опубликован не был. Текст содержится в справочной системе «Консультант».
18. О персональных данных: Федер. закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ // СЗ РФ. — 2006. — № 31 (1 ч.). — Ст. 3451.
19. О прокуратуре Российской Федерации: Федер. закон от 17.01.1992 № 2202-1 с изм. и доп. // СЗ РФ. — 1995. — № 47. — Ст. 4472; № 47. — Ст. 4472; 1999. — № 7. — Ст. 878; № 47. — Ст. 5620; 2000. — № 2. — Ст. 140; 2001. — № 53 (ч. 1). — Ст. 5018; 2002. — № 26. — Ст. 2523; № 30. — Ст. 3029; № 40. — Ст. 3853; 2003. — № 27 (ч. 1). — Ст. 2700; 2004. — № 35. — Ст. 3607; 2005. — № 29. — Ст. 2906; № 45. — Ст. 4586.
20. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: Федер. закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ с изм. и доп. // СЗ РФ. — 1999. — № 14. — Ст. 1650; 2002. — № 1 (ч. 1). — Ст. 2; 2003. — № 2. — Ст. 167; № 27 (ч. 1). — Ст. 2700; 2004. — № 35. — Ст. 3607; 2005. — № 19. — Ст. 1752; 2006. — № 1. — Ст. 10; Российская газета. — 2006. — 23 дек.
23. О статусе военнослужащих: Федер. закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ с изм. и доп. // СЗ РФ. — 1998. — № 22. — Ст. 2331; 2000. — № 26. — Ст. 2729; № 33. — Ст. 3348; 2001. — № 31. — Ст. 3173; 2002. — № 1 (ч. 1). — Ст. 2; № 19. — Ст. 1794; № 21. — Ст. 1919; № 26. — Ст. 2521; № 48. — Ст. 4740; 2003. — № 46 (ч. 1). — Ст. 4437; 2004. — № 18. — Ст. 1687; № 30. — Ст. 3089; № 35. — Ст. 3607; 2005. — № 17. — Ст. 1483; 2006. — № 1. — Ст. 1; 2006. — № 1. — Ст. 2; № 6. — Ст. 637; 2006. — № 19. — Ст. 2062; № 19. — Ст. 2067; № 31 (1 ч.). — Ст. 3452; № 43. — Ст. 4415; № 50. — Ст. 5281.
24. О судебной системе Российской Федерации: Федер. Конст. закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ с изм. и доп. // СЗ РФ. — 1997. — № 1. — Ст. 1; 2001. — № 51. — Ст. 4825; 2003. — № 27 (ч. 1). — Ст. 2698; 2005. — № 15. — Ст. 1274.
25. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федер. Конст. закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ с изм. и доп. // СЗ РФ. — 1997. — № 9. — Ст. 1011; 2006. — № 43. — Ст. 4411.
26. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. — М., 2003. — С. 775.
27. Панова И.В. Актуальные проблемы административного процесса в Российской Федерации: Автореф. дис... д-ра юрид. наук / И. В. Панова. — Екатеринбург, 2000.
28. Петрова С.М. Правовая реальность и перспективы рассмотрения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений / С. М. Петрова // Юрист. — 2006. — № 8. — С. 36.
29. Постановление старшего инспектора ДПС ГАИ, судебные решения по делу об административном правонарушении изменены: из них исключено указание на нарушение п. 10.1 Правил дорожного движения, поскольку постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении должно содержать указание на основания прекращения такого производства, возможность решения вопроса о виновности лица в нарушении Правил дорожного движения при прекращении производства по делу нормами КоАП РФ не предусмотрена: постановление Верховного Суда РФ от 5 октября 2006 № 80 — А д 0 6 — 3 // Документ опубликован не был. Текст содержится в справочной системе «Консультант».
30. Производство по делу об административном правонарушении прекращено в связи с истечением срока давности привлечения к административной ответственности: постановление Верховного Суда РФ от 27 ноября 2006 № 65 — А — д 061 // Документ опубликован не был. Текст содержится в справочной системе «Консультант».
31. Пузырев С.В. К вопросу о содержании административного контроля (надзора) органов внутренних дел / С. В. Пузырев // Административное право и процесс. — 2006. — № 3. — С. 47.
32. Рязановский В.А. Единство процесса / В. А. Рязановский. — М., 1996. — С. 30—31.
33. Старилов Ю.Н. Административная юстиция: проблемы теории / Ю. Н. Старилов. — Воронеж, 1998.
34. Чечот Д.М. Административная юстиция / Д. М. Чечот. — Л., 1973.