

УДК 342.9

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ДЕЛА,
РАССМАТРИВАЕМЫЕ СУДАМИ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ:
ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ПОНЯТИЯ

Т. В. Пешкова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 22 марта 2012 г.

Аннотация: *исследуются административные дела, рассматриваемые судами общей юрисдикции; дается определение понятия «административное дело», выделяются его характерные черты. Также анализируются виды административных дел и возможность формирования административного судопроизводства.*

Ключевые слова: *административное дело, административно-правовой спор, публично-правовой спор, административное судопроизводство.*

Abstract: *the article is devoted to administrative cases reviewed by the courts of general jurisdiction; it gives a definition of «administrative case», its characteristics. It is also analyses types of administrative cases and the possibility of formation administrative legal proceedings.*

Key words: *administrative case, legal administrative dispute, public legal dispute, administrative legal proceedings.*

Принятый 7 февраля 2011 г. Федеральный конституционный закон «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации»¹ закрепил систему судов общей юрисдикции в Российской Федерации, порядок их создания и упразднения, а также компетенцию. В юридической науке принятие этого Закона вызвало множество откликов, связанных прежде всего с повсеместным введением в судах общей юрисдикции апелляционных инстанций². Однако в новом Законе имеется ряд положений, которые дают основание для некоторых рассуждений, в частности, это касается понятия «административное дело».

В п. 1 ч. 2 ст. 4 указанного Федерального конституционного закона говорится о том, что суды общей юрисдикции рассматривают «все административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов, за исключением дел, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации рассматриваются другими судами». При этом понятие «административные дела» и ранее употреблялось в действующем законодательстве: например, в ст. 19, 26 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской

¹ О судах общей юрисдикции в Российской Федерации : федер. конституц. закон от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 898.

² См., например: Куликов В. Суд идет. Дважды // Рос. газета. 2011. № 5405 (29).

© Пешкова Т. В., 2012

Федерации»³. Тем не менее в теории административного права не утихают споры о том, какие категории дел следует считать административными.

Так, Н. П. Заряева к категории административных относит дела, вытекающие из административно-властных полномочий органов государственной власти и местного самоуправления⁴. В. Ершов рассматривает административное дело именно как административный спор⁵. Ю. А. Тихомиров трактует административное дело как процессуально-структурированный массив документов по предмету административного спора⁶. А. К. Соловьева полагает, что «под административным делом следует понимать публично-правовой спор о законности правовых актов и действий (бездействия) субъектов публичного управления, в том числе и споры о законности и обоснованности постановлений о наложении административных взысканий»⁷. А. И. Стахов считает, что административными делами следует называть юридические вопросы, связанные с реализацией органами исполнительной власти административно-правовых функций⁸. При этом отмечается условность понятия «административное дело», так как оно не отражает всего многообразия спорных публично-правовых отношений⁹.

Многие ученые относят к административным дела, возникающие из публично-правовых отношений, предусмотренные ст. 245 ГПК РФ (дела об оспаривании нормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, по заявлениям о защите избирательных прав или права на участие в референдуме). Часто их еще называют публично-правовыми спорами.

³ О судебной системе Российской Федерации : федер. конституц. закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1. Ст. 1.

⁴ См.: Заряева Н. П. Законопроекты об административных судах и административном судопроизводстве : особенности содержания, проблемы и противоречия // Правовая наука и реформа юридического образования. Воронеж, 2010. Вып. 23 : Право и справедливость. С. 177.

⁵ См.: Ершов В. Разделение властей. К вопросу о компетенции судов по разрешению административных споров // Рос. юстиция. 2001. № 11.

⁶ См.: Тихомиров Ю. А. Публично-правовые споры // Право и экономика. 1998. № 6.

⁷ Соловьева А. К. Административная юстиция в России : проблемы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1999.

⁸ См.: Стахов А. И. Административно-процессуальные формы деятельности органов исполнительной власти // Проблемы противодействия административной деликтности : материалы науч.-практ. конф., посвященной 75-летию заслуженного деятеля науки РФ д-ра юрид. наук, проф. А. П. Шергина (г. Москва, 23 июня 2010 г.) / отв. ред. А. С. Дугенец. М., 2010. С. 77.

⁹ См.: Николаева Л. А., Соловьева А. К. Административная юстиция и административное судопроизводство : зарубежный опыт и российские традиции : сборник. СПб., 2004. С. 97.

Однако существование этого понятия долгое время отрицалось учеными, поскольку в ч. 3 ст. 247 ГПК РФ указано, что в случае, если при подаче заявления в суд будет установлено, что имеет место спор о праве, судья оставляет заявление без движения и разъясняет заявителю необходимость оформления искового заявления. Таким образом, законодатель разграничивает исковое производство, где имеется спор о праве, и производство по делам, возникающим из публично-правовых отношений, где спор между сторонами отсутствует. Но есть мнения, высказывающиеся в пользу существования публично-правовых споров. Например, с точки зрения Ю. А. Тихомирова, публично-правовые споры – «это установленная законом процедура рассмотрения уполномоченными органами притязаний субъектов права по поводу их интересов, актов и действий публичного (общественного) характера»¹⁰. Исходя из этого, можно сделать вывод, что публично-правовые споры все же существуют.

В литературе при анализе дел, возникающих из публично-правовых отношений, часто исходным понятием для рассуждений является категория «административно-правового спора». В толковом словаре под спором понимается «разногласие, разрешаемое судом»¹¹. Если рассматривать это понятие в плоскости административного права, то в первую очередь следует исходить из понимания предмета данной отрасли. Предметом административного права являются разнообразные по содержанию общественные отношения, складывающиеся в сфере государственного управления, осуществляемого органами исполнительной власти, иными государственными органами и должностными лицами¹². Следовательно, под административно-правовым спором следует понимать разногласие, возникшее в сфере государственного управления, осуществляемого органами исполнительной власти, иными государственными органами и должностными лицами и разрешаемое в установленном законом порядке.

С существованием категории административно-правового спора согласны многие ученые. Так, Н. Ю. Хаманева полагает, что спор считается административным, если юридический вопрос, составляющий содержание спора (т.е. материально-правовое отношение, которое связывает стороны), является вопросом административного права¹³. Далее она отмечает, что «данный спор имеет свой специфический административно-правовой характер, особое положение его субъектов, особый порядок разрешения, а также специфические средства и способы защиты, что обуславливает необходимость специального нормативно-правового урегулирования процедуры рассмотрения административно-правовых споров». А. Б. Зеленцов дает такое определение административно-правового спора: «Это

¹⁰ Тихомиров Ю. А. Публично-правовые споры // Право и экономика. 1998. № 6.

¹¹ Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. 4-е изд., доп. М., 1999. С. 757.

¹² См.: Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право : учебник. 4-е изд., пересмотр. и доп. М., 2010. С. 68.

¹³ См.: Хаманева Н. Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора // Государство и право. 1998. № 12. С. 30.

спор, возникающий из административно-правовых отношений, которые складываются в связи с осуществлением властных полномочий органами публичной администрации»¹⁴.

Выше мы рассматривали понятие «публично-правовой спор». Как же соотносится это понятие с понятием «административно-правовой спор»? Являются ли они синонимами или одно включает другое? Обратимся к действующему законодательству. Подраздел 3 ГПК РФ называется «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений», между тем как соответствующий раздел в АПК РФ называется «Производство... по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений». Различие в наименовании говорит о том, что нет четкого разграничения между этими понятиями, однако оно практически необходимо. Точно так же считает и Ю. А. Попова, отмечая следующее: «Приведенные терминологические и структурные различия не только демонстрируют непоследовательность законодателя, но и заставляют усомниться в правильности определения понятийного содержания терминов “публичные правоотношения”, “административные правоотношения”»¹⁵. Остановимся на изучении положений Подраздела 3 ГПК РФ. Он предусматривает возможность обжалования в суд не только решений, действий и бездействия органов исполнительной власти и их должностных лиц, но и других органов государственной власти, органов местного самоуправления, избирательных комиссий. В то же время под административно-правовым спором понимается разногласие, возникшее в сфере государственного управления, осуществляемого органами исполнительной власти, иными государственными органами и должностными лицами. Таким образом «публично-правовой спор» шире понятия «административно-правовой спор» и соотносятся они как целое и часть.

Существуют и другие точки зрения по поводу соотношения этих понятий. Так, Н. Г. Салищева и Н. Ю. Хаманева отождествляют эти понятия: «Практика рассмотрения судами общей юрисдикции административно-правовых споров, т.е. споров, имеющих публично-правовой характер...»¹⁶. Далее в этой же работе они неоднократно используют конструкцию «публично-правовой (административный) спор», что также подтверждает их точку зрения по поводу тождества этих понятий.

На наш взгляд, более верным является вывод о соотношении понятий «публично-правовой спор» и «административно-правовой спор» как целого и части. Административно-правовой спор включает в себя споры, одной из сторон которых являются органы исполнительной власти, другие органы и должностные лица, осуществляющие государственное

¹⁴ *Зеленцов А. Б.* Административно-правовой спор : вопросы теории. М., 2005. С. 60.

¹⁵ *Попова Ю. А.* Процессуальная форма разрешения споров, возникающих из публичных и административных правоотношений // Рос. судья. 2011. № 4. С. 5–8.

¹⁶ *Салищева Н. Г., Хаманева Н. Ю.* Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. М., 2001. С. 35, 43.

управление. Между тем, например, деятельность избирательных комиссий, органов местного самоуправления не предполагает осуществления государственного управления, тогда как ГПК РФ относит споры с участием этих органов к предмету рассмотрения в ходе производства по делам, возникающим из публично-правовых отношений.

В юридической литературе традиционно анализ понятия не только административно-правового спора, но и любого другого правового спора начинается с анализа юридического конфликта. В последнее время выделилось самостоятельное направление, изучающее природу конфликта, – конфликтология. Она изучает конфликты в их социальном аспекте, и юридическая конфликтология является одним из направлений ее изучения. Под юридическим конфликтом понимается проявляющаяся в определенных действиях субъектов права форма их взаимодействия по поводу реализации закрепленных в законе прав и обязанностей и складывающаяся на основе существующих между ними противоречий. В сфере действия административного права подобные ситуации могут возникнуть, например, когда орган исполнительной власти (властный субъект) изданным нормативным актом или совершенным действием (бездействием) нарушает права и законные интересы гражданина или организации. При этом материально-правовое отношение, которым связаны стороны конфликта, является предметом регулирования административного права. Таким образом, получается, что административно-правовой конфликт представляет собой такое взаимодействие субъектов управления, при котором между ними (субъектами) возникают противоречия по поводу действий, решений, входящих в предмет административного права. Следовательно, такое взаимодействие субъектов можно считать административно-правовым спором.

Тезис о том, что административно-правовой спор – это всегда конфликт, находит отражение во многих научных трудах. Так, Ю. А. Попова определяет административный судебный спор как правовой конфликт¹⁷. А. А. Власов употребляет понятия «административно-правовой спор» и «административно-правовой конфликт» как синонимы¹⁸. Ю. В. Надольская выделяет две разновидности административно-правового конфликта: административный спор и административное правонарушение¹⁹. При этом она считает, что предметом административного судопроизводства является именно административно-правовой конфликт.

На первый взгляд, все ясно и понятно, однако ГПК РФ не использует понятие административно-правового спора. Как было отмечено выше, действующее гражданско-процессуальное законодательство отвергает

¹⁷ См.: Попова Ю. А. Судопроизводство по делам, возникающим из публично-правовых отношений : (теоретические проблемы). Краснодар, 2002. С. 32.

¹⁸ См.: Власов А. А. Какой будет административная юрисдикция // Рос. юстиция. 2002. № 11. С. 17.

¹⁹ См.: Надольская Ю. В. Административное судопроизводство : теоретические, правовые и организационные аспекты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 8.

возможность существования материально-правового спора между сторонами при рассмотрении дел, возникающих из публично-правовых отношений, однако в научной литературе представлено достаточно доводов в пользу существования публично-правовых споров. Ведь если заявитель обращается в суд, например, с требованием об оспаривании решения или действия (бездействия) какого-либо органа или должностного лица, значит, у него имеется своя позиция по данному вопросу, которую он считает верной. И в то же время у органа или должностного лица, вынесшего решение или осуществившего действие (бездействие), тоже есть свое мнение, выраженное в оспариваемом акте. Налицо разногласие, противоречие, а следовательно, и спор.

При наличии административно-правового спора одна или обе стороны конфликта считают, что решение или действие (бездействие) органа государственной власти или местного самоуправления нарушают их права, свободы и законные интересы. Вполне логично возникает вопрос о защите тех прав, свобод и законных интересов, которые, по мнению заявителя, нарушаются изданным актом или совершенным действием (бездействием). Существует два порядка обжалования таких решений и действий (бездействий): административный, когда жалоба подается в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, и судебный, при котором заявление подается в арбитражный суд или суд общей юрисдикции для рассмотрения по существу. Именно в последнем случае, когда применяется судебный порядок разрешения административно-правового спора, выделяется категория «административное дело». Это понятие употребляется исключительно в процессуальном смысле слова, когда под делом подразумевается определенный процессуальный порядок рассмотрения административно-правовых споров.

Однако существует и другое мнение по поводу содержания этого понятия. А. Б. Зеленцов ссылается на определение, данное «юридическому делу» С. С. Алексеевым. Последний рассматривает юридическое дело, с одной стороны, как конкретный жизненный случай, в отношении которого осуществляется применение закона, а с другой – как совокупность документов, комплектуемых в ходе применения закона к данному случаю²⁰. На основе этого определения А. Б. Зеленцов²¹ считает, что «в сфере административного права этот конкретный случай может носить характер административно-правового конфликта в виде административного спора или административного правонарушения, а может выражаться в неконфликтных ситуациях. Отсюда понятие «административное дело» отражает не только объект юрисдикционного правоприменения, но и включает случаи оперативно-исполнительного, позитивного правоприменения (например, административные дела правонаделительного характера)». Таким образом, основываясь на приведенной цитате А. Б. Зеленцова,

²⁰ См.: Алексеев С. С. Право : опыт комплексного исследования. М., 1999.

²¹ См.: Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор : вопросы теории. М., 2005. С. 94.

можно сделать вывод, что в понятие «административное дело» включается как сам административно-правовой спор, так и производство по делам об административных правонарушениях и процедуры правонаделительного характера (например, применение поощрений, выдача разрешений и т.д.). Такую трактовку можно назвать «административным делом» в широком смысле. Однако столь широкое понимание административного дела, на наш взгляд, вызывает сомнения. В частности, спорным является включение сюда процедур правонаделительного характера, во-первых, потому, что они представляют неконфликтную ситуацию и в них отсутствует спор, следовательно, они не могут быть предметом судебного разбирательства. Как было отмечено выше, категория административных дел возникает при разрешении спора в судебном порядке, а в данном случае имеет место административный порядок применения мер поощрения. Во-вторых, в структуре административного процесса процедуры правонаделительного характера (или оперативно-распорядительный процесс) занимают самостоятельное место наряду с административным судопроизводством (если рассматривать административный процесс в широком смысле этого слова).

Спорным моментом является также включение в перечень административных дел производства по делам об административных правонарушениях. При этом ряд авторов включают в категорию административных дел производство по делам об административных правонарушениях, другие – нет. Думается, данную проблему должен решить новый ФКЗ «О судах общей юрисдикции в РФ», который в ч. 1 ст. 34 устанавливает, что все уголовные, гражданские и административные дела районный суд рассматривает в качестве суда первой инстанции, за исключением дел, отнесенных федеральными законами к подсудности других судов. Далее, в ч. 2 той же статьи говорится о том, что в случаях, установленных федеральным законом, районный суд рассматривает дела об административных правонарушениях. Из этого можно сделать вывод, что закон под административными делами понимает дела из публично-правовых отношений, не включая в это понятие производство по делам об административных правонарушениях. Вместе с тем в Государственную Думу еще в 2006 г. был внесен законопроект «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации», который, в том числе содержит гл. 3 «Компетенция судов по рассмотрению административных дел», где в п. «р» ч. 1 ст. 18 указывается на назначение физическим и юридическим лицам наказаний за административные правонарушения, отнесенные к компетенции федеральных судов, кроме дел, по которым в качестве меры административного наказания может быть назначен административный арест. Как правильно отмечает Н. П. Заряева, «данный проект не предусматривает, что к административным делам относятся дела об административных правонарушениях (ст. 1 проекта Кодекса административного судопроизводства РФ)²². Тем не менее, если исходить из п. «р» ч. 1 ст. 18,

²² См.: Заряева Н. П. Указ. соч. С. 185.

то получается, что данный законопроект предполагает включение производства по делам об административных правонарушениях в категорию административных дел. Однако ФКЗ «О судах общей юрисдикции в РФ» уже вступил в законную силу, а законопроект Кодекса административного судопроизводства РФ рассмотрен Государственной Думой РФ и, следовательно, либо необходимо вносить изменения в законопроект, либо, в случае его принятия в том виде, в каком он есть сейчас, приводить в соответствие с ним ранее принятое законодательство. Н. П. Заряева видит выход в том, чтобы «исключить п. «р» ч. 1 ст. 18 проекта Кодекса административного судопроизводства, так как данная категория дел относится к делам о применении наказания, которые зарождаются в известном смысле вне спорных отношений»²³.

Если в нашей стране пока только обсуждается возможность принятия Кодекса административного судопроизводства и Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах Российской Федерации», то в Украине еще в 2005 г. принят «Кодекс административного судопроизводства Украины». Этот Кодекс предусматривает создание административных судов и определяет порядок осуществления административного судопроизводства.

В п. 1 ч. 1 ст. 3 Кодекса Украины дается легальное понятие административного дела: «Дело административной юрисдикции (далее – административное дело) – переданный на рассмотрение административного суда публично-правовой спор, в котором хотя бы одной из сторон является орган исполнительной власти, орган местного самоуправления, их должностное или служебное лицо или другой субъект, который осуществляет властные управленческие функции на основе законодательства, в том числе на выполнение делегированных полномочий». Исходя из данного определения можно выделить следующие признаки административного дела: публично-правовой спор; хотя бы одной из сторон этого спора выступает орган исполнительной власти или местного самоуправления, их должностное или служебное лицо; этот спор передан на разрешение административному суду путем обращения с административным иском. При этом в п. 6 той же статьи также дается легальное определение административного иска. Под ним понимается «обращение к административному суду о защите прав, свобод и интересов в публично-правовых отношениях».

Данное определение административного дела охватывает не только споры, возникающие из административно-правовых отношений; сюда же включаются и другие публично-правовые споры (например, п. 5 ч. 1 ст. 17 – административные суды рассматривают споры, связанные с избирательным процессом или процессом референдума). Таким образом, можно сделать вывод, что в Кодексе административного судопроизводства Украины дается широкое понятие административного дела.

В ч. 2 ст. 17 Кодекса Украины приводится перечень дел, на которые не распространяется компетенция административных судов: это споры,

²³ Там же.

отнесенные к юрисдикции Конституционного Суда Украины; споры, рассматриваемые в порядке уголовного судопроизводства; споры о наложении административных взысканий и споры, которые в соответствии с законом, уставом (положением) объединения граждан отнесены к его внутренней деятельности или исключительной компетенции. На наш взгляд, в этом перечне следует отметить споры о наложении административных взысканий, которые исключены из компетенции административных судов и, следовательно, не являются административными делами. Таким образом, Кодекс Украины не предусматривает включение в категорию административных дел производство по делам об административных правонарушениях.

Основываясь на определении, данном понятию «юридическое дело» С. С. Алексеевым (по его мнению, юридическое дело можно рассматривать, с одной стороны, как конкретный жизненный случай, а с другой – как совокупность документов, комплектующих в ходе применения закона к данному случаю), можно административное дело рассматривать в двух смыслах. Во-первых, под административным делом следует понимать конкретный административно-правовой спор, возникающий между сторонами административных правоотношений. Такое понимание административного дела можно назвать материально-правовым. Во-вторых, административное дело можно рассматривать и как совокупность документов, собираемых определенным образом в ходе рассмотрения спора и представляющих собой единую, логически целостную систему. Данный подход можно обозначить как технический, или документарный. На наш взгляд, оба подхода имеют право на существование, однако приоритетным должен стать материально-правовой подход, поскольку именно он отражает сущность спорных правоотношений. Документарный подход можно рассматривать как дополняющий содержание материально-правового подхода и более полно раскрывающий процессуальную сущность административного дела.

В настоящее время в судах общей юрисдикции рассматриваются следующие виды административных дел:

- 1) об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части, если рассмотрение этих заявлений не отнесено федеральным законом к компетенции иных судов;
- 2) об оспаривании решений и действий (бездействий) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих;
- 3) о защите избирательных прав или права на участие в референдуме граждан РФ;
- 4) рассмотрение дел об административных правонарушениях.

Как уже было отмечено выше, отнесение последних двух пунктов к категории административных дел вызывает некоторые сомнения. Существование административных дел тесно связано с формированием административного судопроизводства в нашей стране. Если обратиться к опыту других стран в области административной юстиции, то следует за-

метить, что там административное судопроизводство представляет собой судебный контроль, осуществляемый судами за деятельностью органов исполнительной власти. Такой судебный контроль предполагает проверку судами решений, действий (бездействия), нормативных актов органов исполнительной власти, поскольку именно при их издании и совершении наиболее часто нарушаются права, свободы и законные интересы граждан и организаций. Исходя из этих рассуждений, дела о защите избирательных прав нельзя объединять вместе с обжалованием решений и действий органов государственной власти и их должностных лиц, поскольку в данном случае имеет место спор об обладающих своей спецификой избирательных правах граждан. Эти споры связаны с работой избирательных комиссий, деятельность которых существенно отличается от деятельности органов исполнительной власти; к тому же нельзя сказать, что избирательные комиссии осуществляют государственное управление и являются федеральными органами исполнительной власти. На наш взгляд, дела о защите избирательных прав необходимо выделить из системы административных дел и закрепить их отдельное регулирование и порядок рассмотрения. К тому же в процентном соотношении с другими административными делами данная категория дел довольно редко рассматривается судами. В основном количество таких дел увеличивается в годы проведения выборов по всей стране (например, выборы Президента РФ или выборы в Государственную Думу).

Точно так же следует исключить из административных дел производство по делам об административных правонарушениях. В данном случае имеет место не административно-правовой спор, связанный с деятельностью органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц, а привлечение к административной ответственности.

Основываясь на вышеизложенном, можно выделить основные характерные черты административных дел:

1. *Административное дело – это прежде всего административно-правовой спор.* Центральное место при рассмотрении административного дела занимает административно-правовой спор. Соглашаясь с мнением Н. Ю. Хаманевой, отметим, что содержание административного спора составляют вопросы, подпадающие под предмет регулирования административного права. Это вопросы, связанные с осуществлением управленческих функций, деятельностью органов исполнительной власти. И споры, возникающие в этой сфере общественных отношений, представляют собой оспаривание решений или действий (бездействия) органов государственной власти и их должностных лиц. Эти споры носят ярко выраженный административный характер, когда возникают разногласия между гражданином и органом государственной власти или местного самоуправления, должностными лицами этих органов. Отношения, связывающие стороны до обращения в суд, регулируются нормами административного права (принятие правовых актов управления, рассмотрение жалоб граждан и т.д.), поэтому несогласие гражданина с принятым в

отношении него решением или совершенным действием (бездействием) носит исключительно управленческий характер, что обуславливает особенности рассмотрения судом таких категорий споров.

2. *Административное дело – это всегда административно-правовой конфликт.* Как было отмечено выше, административно-правовые конфликты бывают двух видов: административно-правовые споры и административные правонарушения. Поскольку административное дело всегда является административно-правовым спором, следовательно, оно представляет собой также административный конфликт. В ходе такого конфликта каждая из сторон отстаивает свое мнение, используя для этого все имеющиеся у нее доказательства. Административный спор по своему содержанию – разногласие, возникшее по поводу применения норм административного права в процессе деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления, в то время как конфликт – это взаимодействие спорящих субъектов по поводу применяемых норм права. По сути, именно конфликт сторон выносится на рассмотрение суда при разрешении административных дел, и в то же время суд, выслушав доводы сторон и представленные доказательства, выносит решение, которым разрешает административно-правовой спор. Далее разрешение административно-правового спора влечет прекращение конфликта между сторонами (хотя и не всегда). Таким образом, административно-правовой спор и административно-правовой конфликт между собой тесно взаимосвязаны, однако это не равнозначные понятия: административно-правовой конфликт, помимо административного спора, может проявляться и в форме административного правонарушения.

3. *Особенности сторон в административном деле: с одной стороны, это физические и юридические лица, а с другой – субъекты, наделенные властными полномочиями.* Налицо отношения «власти – подчинения», но при этом они имеют свои особенности, и первая из них состоит в том, что они относятся прежде всего к административно-правовому спору, возникшему между сторонами до обращения в суд. Действия более сильной, властной, стороны, по мнению другой стороны, нарушили ее права и законные интересы; здесь имеют место административно-правовые отношения. Более слабая сторона, а именно она, как правило, инициирует процесс, обращается в суд за защитой своих нарушенных прав. В этом случае уже начинают действовать процессуальные нормы, принципы управления правосудия. Одними из принципов являются принципы равноправия сторон и равенства всех перед законом и судом. Следовательно, органы государственной власти, местного самоуправления, их должностные лица в процессе рассмотрения административных дел пользуются теми же правами, обладают таким же статусом, что и физические и юридические лица.

4. *Процессуальный судебный порядок разрешения спора.* Административно-правовой спор может быть разрешен в административном порядке (решение или действие (бездействие) обжалуется в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу) либо в судебном порядке. В по-

следнем случае формируется административное дело, определяется предмет спора, стороны и т.д., т.е. имеет место применение процессуального законодательства. И в этом аспекте представляется необходимым принятие Кодекса административного судопроизводства, который четко закрепил бы перечень административных дел и порядок их рассмотрения.

5. *Посредством рассмотрения судом административных дел осуществляется разрешение административно-правовых споров.* Судебный порядок является одним из главных способов урегулирования административных споров. В теории выделяют различные способы разрешения споров и конфликтов: примирение сторон, заключение соглашения, переговоры, административный порядок²⁴. Однако наиболее полным и всесторонним является судебное разбирательство. В суде выслушиваются мнения сторон, рассматриваются письменные и вещественные доказательства, заслушиваются показания свидетелей, проводятся прения. Окончательное разрешение спора закрепляется в виде судебного решения, которое обязательно для сторон, однако в случае несогласия каждая из сторон вправе его обжаловать. Существование такой процедуры наиболее полно гарантирует защиту прав, свобод и законных интересов.

6. *Особый порядок рассмотрения административных дел.* Пока на данном этапе еще не приняты Кодекс административного судопроизводства и Федеральный конституционный закон «О федеральных административных судах Российской Федерации», и поэтому сложно говорить об особом порядке рассмотрения таких дел. Несомненно, вышеназванные черты административного дела требуют принятия в ближайшем будущем специального закона, закрепляющего процедуру их рассмотрения. Действующие ГПК и АПК РФ регламентируют отдельные положения, касающиеся рассмотрения дел, возникающих из публично-правовых отношений. В частности, ГПК РФ запрещает применение правил заочного производства при рассмотрении таких дел. При рассмотрении и разрешении административных дел суд не связан основаниями и доводами заявленных требований, он может признать обязательной явку в судебное заседание представителя органа государственной власти, местного самоуправления или должностного лица. Бремя доказывания законности принятых актов или совершенных действий (бездействия) возлагается на орган или должностное лицо, издавших этот акт или совершивших действие (бездействие). Все это в совокупности свидетельствует о стрем-

²⁴ См.: Кудрявцев В. Н. [и др.]. Юридическая конфликтология. М., 1995 ; Севастьянов Г. В. Хрестоматия альтернативного разрешения споров : учеб.-метод. материалы и практ. рекомендации. СПб., 2009 ; Кузбагаров А. Причины возникновения юридического конфликта и примирение конфликтующих как способ их разрешения // Арбитражный и гражданский процесс. 2006. № 3. С. 27–30 ; Махина С. Н. Административный конфликт : понятие, правовое содержание и способы разрешения // Правовая наука и реформа юридического образования : сб. науч. трудов. Воронеж, 2002. Вып. 13 : Правовая конфликтология : теоретические проблемы междисциплинарного юридического исследования. С. 121–141.

лении максимально оградить заявителя от возможных злоупотреблений со стороны властвующего субъекта, а также об обеспечении и гарантированности прав, свобод и законных интересов заявителей.

Подводя итог вышеизложенному, необходимо сформулировать окончательное определение понятия, изучаемого в данном исследовании. Итак, на наш взгляд, под *административным делом* следует понимать рассматриваемый в установленном законом особом процессуальном порядке административно-правовой спор, возникший между органом государственной власти, местного самоуправления или должностным лицом, с одной стороны, и физическим или юридическим лицом – с другой.

Несомненно, становление теории административного дела и административно-правового спора имеет важное значение для развития как всего административного права в целом, так и его отдельных институтов, касающихся административного судопроизводства и административного процесса. В подтверждение этого можно обратиться к мнению профессора Д. Н. Бахраха, который, исходя из понятия административно-правового спора, предлагает дифференцировать судопроизводство на две формы: административно-тяжбленную юрисдикцию, где предметом является административный спор, и административно-деликтную юрисдикцию, предметом которой является административное правонарушение²⁵. При этом он считает, что административно-тяжбленное судопроизводство должно прийти на смену гражданскому судопроизводству по этой категории дел. С данной точкой зрения нельзя не согласиться, поскольку уже сейчас прослеживается тенденция, связанная с увеличением количества дел, возникающих из публично-правовых отношений. К тому же законопроект Кодекса административного судопроизводства, а также ФКЗ «О федеральных административных судах Российской Федерации» рассмотрены Советом Государственной Думы, последний был принят в первом чтении, и возможно, что в будущем они снова будут рассмотрены и вступят в законную силу. Если такое произойдет, то, следовательно, административно-тяжбленное производство действительно придет на смену производству по делам, возникающим из публичных правоотношений. А в этом случае актуальным станет вопрос о понятии и содержании административного дела.

Тенденция увеличения числа административных дел в настоящее время подтверждается следующими цифрами²⁶. Так, в 2006 г. районными судами первой инстанции было рассмотрено 89,6 тыс. дел, вытекающих из публично-правовых отношений, из них: 59,9 тыс. – жалобы на неправомерные действия должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, органов государственной власти и местного самоуправления; 1,6 тыс. – дела о нарушении избирательного законодательства; 6,5 тыс. – дела о признании нормативных правовых актов незаконными. В 2008 г. общее число административных дел составило 108,7 тыс., из

²⁵ См.: Бахрах Д. Н. Юридический процесс и административное судопроизводство // Журнал рос. права. 2000. № 9. С. 17.

²⁶ Обзор деятельности судов общей юрисдикции : информация с официального сайта Судебного департамента при Верховном Суде РФ. URL: www.cdep.ru

них: 82,4 тыс. – жалобы на неправомерные действия государственных органов и должностных лиц; 2,8 тыс. – на нарушение избирательного законодательства; 6,8 тыс. – дела о признании нормативных правовых актов незаконными. В 2009 г. районные суды рассмотрели 130,6 тыс. административных дел, в том числе: 64 тыс. – на неправомерные действия должностных лиц; 39,5 тыс. – на неправомерные действия органов государственной власти и местного самоуправления; 3,6 тыс. – дела о нарушении избирательного законодательства; 4,7 тыс. – дела о признании нормативных правовых актов незаконными. В 2010 г. районными судами было рассмотрено 146,3 тыс. дел, вытекающих из публично-правовых отношений: 116,7 тыс. – жалобы на неправомерные действия органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц; 3,7 тыс. – дела о нарушении избирательного законодательства и 4,4 тыс. – дела о признании нормативных правовых актов незаконными. Приведенные данные свидетельствуют о том, что с каждым годом число административных дел увеличивается.

Следует учитывать, что на практике под административными делами понимают разные категории дел. Так, в ежегодном обзоре деятельности судов общей юрисдикции и мировых судей, подготовленном Судебным департаментом при Верховном Суде РФ, дела, вытекающие из публично-правовых отношений, отнесены к категории гражданских дел, и отдельно упоминается производство по делам об административных правонарушениях (которые в некоторых случаях именуется административными делами). В то же время недавно принятый ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» закрепил систему судов общей юрисдикции и включил в состав Верховного Суда РФ коллегия по административным делам, не детализируя, какие именно дела она рассматривает. Вместе с тем в верховных судах субъектов РФ законом не предусматривается создание коллегий по административным делам, так же, как и в районных судах. Такая ситуация свидетельствует о неопределенности в сфере осуществления административного судопроизводства. Начиная с 2000 г. продолжаются дискуссии по поводу места административной юстиции, административных судов, административного судопроизводства в действующей судебной системе. Анализируя законодательство, подготовленные законопроекты и теоретические разработки, можно в целом говорить о возможных путях реформирования в области административного судопроизводства. Большинство ученых пришли к следующим выводам: 1) необходимо принять специальный закон, регламентирующий административное судопроизводство, но при этом не создавать отдельных административных судов, а лишь сформировать в верховных судах субъектов РФ и районных судах коллегии по административным делам; 2) необходимо принять целый ряд законов, в соответствии с которыми по всей стране создаются административные суды, осуществляющие процессуальную деятельность в соответствии с кодексом административного судопроизводства; 3) не менять существующую систему, оставить без изменения распределение подсудности по административным делам

между судами общей юрисдикции и арбитражными судами, но при этом допускается возможность принятия отдельного закона, регламентирующего производство по этой категории дел.

Приведенные выводы носят весьма обобщающий характер, поскольку на практике реализовать любые изменения и провести реформы стоит больших затрат как материальных, так и организационных. Тем не менее существующая в настоящее время ситуация требует принятия определенных решений. Создание в Верховном Суде РФ коллегии по административным делам требует немедленного определения содержания этого понятия, чтобы не возникало путаницы в случае обжалования решений нижестоящих судов, где таких коллегий нет. В первую очередь, необходимо на законодательном уровне определить, какие категории дел следует считать административными. Это позволит четко разграничить на практике компетенцию между судами. Далее, в зависимости от сложившейся ситуации, следует уже говорить о возможности принятия кодекса административного судопроизводства и учреждении специализированных административных судов.

На наш взгляд, формирование понятия «административное дело» и определение его сущностного содержания играет важную роль в дальнейшем развитии в нашей стране административного судопроизводства как одного из важнейших институтов демократического общества.

Воронежский государственный университет

Пешкова Т. В., аспирант

E-mail: peshkova-tanya@yandex.ru

Тел.: 8-903-851-37-91

Voronezh State University

Peshkova T. V., Post-graduate Student

E-mail: peshkova-tanya@yandex.ru

Tel.: 8-903-851-37-91