

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ДЕЛА:
ПОНЯТИЕ И КЛАССИФИКАЦИЯ

Д. Ю. Щепкин

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 1 февраля 2013 г.

Аннотация: в статье анализируется понятие административного дела, предлагаются критерии классификации административных дел; рассматривается соотношение административного дела и административно-правового спора.

Ключевые слова: административное дело, административно-правовой спор, административное судопроизводство

Abstract: in article analyzes the concept of administrative case, proposed criteria for the classification of administrative cases. In article discusses the ratio administrative case, administrative disputes, administrative procedure.

Key words: administrative case, administrative disputes, administrative procedure.

Под административным делом понимается система мер, способов, процедур разрешения уполномоченными властными субъектами административной юрисдикции обращений граждан и юридических лиц с просьбой (требованием) по поводу защиты или охраны прав, свобод и охраняемых законом интересов, 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.

Проект Кодекса административного судопроизводства, внесенный Президентом РФ в Государственную Думу РФ, к административным делам относит дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также другие дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий¹. Само же понятие «административное дело» дается в ст. 18 указанного законопроекта – это принятое к производству суда требование о разрешении правового спора между субъектами публичных правоотношений, а также материалы, относящиеся к этому спору.

Существенный количественный объем и содержательно-субъектное многообразие административных дел определяют необходимость

¹ Проект Кодекса административного судопроизводства РФ. URL: <http://img.rg.ru/pril/article/75/81/79/proekt-administrativnoe.pdf>

их классификации, что имеет не только сугубо научный интерес, но и представляется значимым для дальнейшего нормативного развития этого правового института. Главная особенность классификации административных дел сегодня состоит в том, что ее невозможно осуществить, основываясь на общепринятом при классификации юридических явлений критерии объективизации. В силу этого обстоятельства и в целях формирования полноценной теории административных дел в современный период при классификации административных дел нам представляется возможным исходить из *приоритета условного исследовательского, а значит, в определенной степени субъективного, критерия, имеющего в основе объективные параметры, обозначенные в действующих правовых нормах.*

Использование именно такого «объединенного» подхода классификации административных дел (не только в зависимости от формы их объективизации, но и основываясь на доктринальной характеристике их специфических черт, соотношении с иными административно-правовыми институтами и категориями) представляется необходимым условием для выработки оптимального механизма применения достижений правовой науки в законодательстве и использования процесса реализации нормативно закрепленных правовых дефиниций для проверки истинности научных представлений о явлениях, процессах и потребностях социально-правовой действительности².

Определив основные параметры и принципы классификации административных дел, а также основные концептуальные положения о сущности, месте и соотношении административных дел с другими взаимосвязанными административно-правовыми институтами и категориями, можно предложить определенные критерии классификации и соответствующие виды административных дел (таб.).

Т а б л и ц а

Критерии классификации	Виды административных дел
1	2
В зависимости от свойства оспариваемого права (содержания спора)	Административные дела по спорам об объективном административном праве – споры, предметом которых является только законность правовых актов управления; административные дела по спорам о субъективном административном праве, необходимым элементом предмета которых является вопрос о субъективных правах и обязанностях участников публичных правоотношений

² О возможности такого подхода к классификации юридических явлений подробнее см., например: Проблемы юридической техники : сб. статей / под ред. В. М. Баранова. – Н. Новгород, 2000 ; Законодотворческая техника современной России : состояние, проблемы, совершенствование : сб. статей / под ред. В. М. Баранова. Н. Новгород, 2001.

1	2
В зависимости от организационно-правовой формы оспаривающей стороны	Административные дела, в основе которых лежат интересы экономического характера с участием юридических или физических лиц, обладающих статусом индивидуальных предпринимателей; административные дела, в основе которых лежат интересы неэкономического характера с участием физических лиц или их объединений (коллективных субъектов, в том числе юридических лиц)
В зависимости от особенностей (свойств) сферы возникновения предмета административного дела	Административные дела, в основе которых лежат споры по поводу реализации властным субъектом юрисдикционных (охранительно-наказательных) полномочий; административные дела, в основе которых лежат споры по поводу реализации властным субъектом позитивной (регулятивной) деятельности; административные дела, в основе которых лежат споры по поводу реализации уполномоченным субъектом полномочий контрольно-надзорного характера
В зависимости от определенности способа (порядка) разрешения административного дела	Административные дела, подведомственность которых определяется в императивном порядке (исключительная подведомственность); административные дела, подведомственность которых определяется в альтернативном (диспозитивном) порядке
В зависимости от формы административной юрисдикции (уполномоченного субъекта административной юрисдикции)	Административные дела, разрешаемые субъектом судебной юрисдикции (в судебном порядке посредством административного судопроизводства); административные дела, разрешаемые субъектом административной несудебной юрисдикции (в административном порядке)
В зависимости от административно-правового статуса субъекта административного дела	Общие административные дела (субъект обладает общим административно-процессуальным статусом); специальные административные дела (субъект обладает специальным административно-правовым статусом)
В зависимости от формы возбуждения и рассмотрения административного дела	Административные дела, разрешаемые в письменной форме; административные дела, разрешаемые в устной форме ³

³ Такой порядок рассмотрения предусматривается, например, ч. 2 ст. 49 ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации», где определено, что упрощенный порядок обжалования решения, действия (бездействия) должностного лица таможи или таможенного поста заключается в обращении лица с устной жалобой к вышестоящему должностному лицу соответственно таможи или таможенного поста, а в случае обжалования решения, действия (бездействия) начальника таможенного поста – к начальнику таможи, в регионе деятельности

Рассмотрим подробно каждый из видов названных административных дел в целях уяснения содержательной, субъектной и процедурной специфики, необходимой для создания качественной и эффективной нормативно-правовой основы процесса разрешения административных дел.

Виды административных дел в зависимости от свойств оспариваемого права

Существующий нормативно-правовой материал (т.е. объективная реальность) дает основания выделять два вида административных дел:

1) административные дела по спорам об объективном административном праве – споры, предметом которых является только законность правовых актов управления;

2) административные дела по спорам о субъективном административном праве, необходимым элементом предмета которых является вопрос о субъективных правах и обязанностях участников публичных правоотношений.

Выделение данных видов административных дел на законодательном уровне обосновано самой природой этих дел, поскольку спорные правоотношения между субъектами административного права могут возникать не только относительно реализации их непосредственных (субъективных) прав и обязанностей, но и по поводу соответствия нормативных актов иным нормативным актам большей юридической силы, т.е. по поводу их законности (правомерности), а также целесообразности.

Можно полагать, что в отечественную юриспруденцию такая градация дел об оспаривании пришла из французской административной юстиции и ей более ста лет, поскольку еще в 1924 году В. А. Рязановский писал: «Французская административная юстиция знает два вида административного иска: простой, нормальный и чрезвычайный ... и два основных вида производства: полное производство ... и производство об отмене...»⁴. Что в полной мере соответствует двум выделяемым нами видам административных дел.

1. Административные дела по спорам об объективном административном праве. Категория административных дел (административно-правовых споров) об объективном праве достаточно внимательно исследована специалистами. Так, например, В. М. Жуйков называет эту категорию оспаривания «непосредственным оспариванием» или «оспариванием в чистом виде», т.е. безотносительно к спору о защите субъективных прав

которой находится данный таможенный пост. Часть 3 этой же статьи определяет, что рассмотрение жалобы на решение, действие (бездействие) должностного лица таможенного органа в упрощенном порядке осуществляется безотлагательно, и решение по ней принимается незамедлительно, но не позднее трех часов с момента ее подачи (см.: О таможенном регулировании в Российской Федерации : федер. закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ (с изм. и доп.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»).

⁴ Рязановский В. А. Единство процесса. М., 1997. С. 21.

каких-либо заинтересованных лиц⁵. Более того, эту разновидность спорных дел отечественные правоведы выделяли уже в начале прошлого века — указывая, что в рассматриваемом случае разногласия касаются, главным образом, вопросов позитивного права и составляют содержание спора о праве объективном, А. Ф. Евтихеев обозначал эти споры как споры «об объективной законности»⁶.

Как свидетельствуют статистические данные, споры о признании недействительными актов государственных и иных органов, не соответствующих законам и иным нормативно-правовым актам и нарушающих права и законные интересы организаций и граждан, составляют значительную часть всех споров, возникающих из административных правоотношений, и количество их с каждым годом увеличивается⁷.

Основным отличием этой категории административных дел является их исключительно судебный характер, поскольку именно и только на судебные органы возложена обязанность юридической оценки законности того или иного акта органа исполнительной власти⁸. Следует сказать, что дела об объективном праве имеют в своей основе совокупность субъективных прав определенного множества субъектов административного права, так как оспариваемый акт посягает на права неопределенного круга лиц, обладающих административно-правовым статусом. Предметом спора в данном случае является исключительно вопрос объективно-правового характера — о соответствии или не соответствии оспариваемого акта закону или нормативному акту большей юридической силы.

Анализ положений Гражданского процессуального кодекса РФ и Арбитражного процессуального кодекса РФ показывает, что к спорам об объективном праве следует относить споры об оспаривании нормативных правовых актов в судах общей юрисдикции и арбитражных судах.

В подраздел III ГПК РФ «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений» включена отдельная глава, регламентирующая процесс рассмотрения этого вида административных дел — «Производство по делам о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части»; в статье 29 АПК РФ установлено, что к компетенции арбитражных судов относятся дела об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда, а раздел III «Производство в арбитражном суде первой инстанции по делам, возникающим из административных

⁵ См.: *Жуйков В. М.* Проблемы гражданского процессуального права. М., 2001. С. 116.

⁶ См.: *Евтихеев А. Ф.* Основы советского административного права. Харьков, 1925. С. 313.

⁷ См.: *Зеленцов А. Б., Яхин Ф. Ф.* О предмете административно-правового спора // *Юрист.* 2003. № 11. С. 18.

⁸ См. подробнее: Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации / под ред. Г. А. Жилина. М., 2003. С. 468.

и иных публичных правоотношений» содержит главу 23 «Рассмотрение дел об оспаривании нормативных правовых актов».

Проект Кодекса административного судопроизводства в ч. 2 ст. 1 содержит положение о том, что суды общей юрисдикции в порядке, предусмотренном Кодексом, рассматривают дела об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части.

В основе юридической природы административных дел этого вида лежит право на оспаривание нормативных правовых актов как часть (одно из проявлений) общего конституционного права на обращение в суд, в соответствии с которым заинтересованное лицо вправе обратиться в суд за защитой своих нарушенных или оспариваемых прав (свобод) или законных интересов (ст. 3 ГПК РФ, ст. 4 АПК РФ). Данное право получает свою конкретизацию при возбуждении административного дела, так как:

– при подаче заявления об оспаривании нормативных правовых актов в суд общей юрисдикции заявителю необходимо указать, какие права и свободы гражданина или неопределенного круга лиц нарушаются этим актом или его частью (ст. 251 ГПК РФ);

– при обращении с заявлением об оспаривании нормативных правовых актов в арбитражный суд заявителю требуется указать свои права и законные интересы, которые, по его мнению, нарушаются оспариваемым актом или его отдельными положениями (п. 1 ст. 193 АПК РФ).

Однако, как справедливо отмечают А. Б. Зеленцов и Ф. Ф. Яхин, это не говорит о том, что при судебном разбирательстве предметом спора, по которому будет приниматься решение суда, будут являться вопросы, касающиеся субъективных прав и законных интересов заявителя или неопределенного круга лиц. Положения процессуальных кодексов свидетельствуют о том, что данное требование имеет значение только при подаче заявлений, а в дальнейшем при судебном разбирательстве вопрос о нарушении субъективных прав наряду с другими обстоятельствами может иметь значение только для оценки законности оспариваемого акта в целом⁹.

2. Административные дела по спорам о субъективном административном праве. Данный вид административных дел, как это явствует из наименования, имеет принципиально иное содержание, связанное с публичными субъективными правами и обязанностями сторон. Причем, следует отметить, что административные дела данного вида возбуждаются лишь в том случае, если *нарушено право конкретного индивида или их*

⁹ Хотя такие требования и не говорят о возникновении спора о субъективных правах и обязанностях, тем не менее их закрепление имеет важное значение для судопроизводства в целом. Во-первых, устанавливается требование определенной заинтересованности лица в разрешении спора о законности и условие принятия иска судебным органом. Во-вторых, данное положение, на наш взгляд, позволяет избегать оспаривания тех актов, которые по своей природе и своему содержанию не затрагивают прав и обязанностей граждан и организаций (см.: Зеленцов А. Б., Яхин Ф. Ф. О предмете административно-правового спора // Юрист. 2003. № 11. С. 19–20).

группы – субъективное право, т.е., вопросы общих публичных интересов и правопорядка в целом здесь не затрагиваются. Представляется, что заявления в данном случае направлены не столько против конкретного правового акта, сколько против управляющего субъекта. Цель лица, возбуждающего дело о субъективном публичном праве, – доказать неправомерность или неправильность применения права управляющим субъектом в отношении именно него в данном конкретном случае.

В качестве особенностей этой категории дел нужно назвать и сугубо процессуальную – здесь наиболее четко определены стороны – административный истец (в соответствии с ГПК РФ и АПК РФ – заявитель) и ответчик; замена сторон в таком деле невозможна.

Следует сказать о достаточно качественной, причем более объемной нормативной регламентации этой категории административных дел. Как и предыдущий вид административных дел, судебные административные дела о субъективных публичных правах урегулированы в ГПК РФ и АПК РФ, однако положения о разрешении споров по поводу применения административной ответственности содержатся и в КоАП РФ:

– глава 25 ГПК РФ «Производство по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих»;

– глава 24 АПК РФ «Рассмотрение дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц»;

– положения главы 30 КоАП РФ «Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях».

Последнее, что считаем важным подчеркнуть, завершая краткую характеристику этих двух видов административных дел, – это несколько различные модели процессуального статуса лица, разрешающего дело (суда). Например, в деле об оспаривании нормативного акта отказ лица, обратившегося в суд, от своего требования не влечет за собой прекращение производства по делу. Признание требования органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, принявшим оспариваемый нормативно-правовой акт, для суда обязательно (п. 3 ст. 252 ГПК РФ)¹⁰. Однако иным образом при отказе от требований будет решаться вопрос в делах об оспаривании ненормативных актов, действий и решений (глава 25 ГПК РФ).

Вместе с тем отличительная специфическая особенность административных дел о субъективных правах состоит в том, что их содержание (предмет) предполагает возможность разрешения спора не только субъектами судебной, но и административной несудебной юрисдикции. Та-

¹⁰ См.: Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 14.11.2002 № 138-ФЗ (с изм. и доп.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

кое положение подтверждается нормативными актами, содержащими статутные и процедурные установления, определяющие рассмотрение административно-правовых споров несудебными уполномоченными лицами. Например, ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» устанавливает не только право Уполномоченного к рассмотрению споров административно-правового содержания, но и указывает на возможность двойственной процедуры предшествующего разрешения 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» (ст. 16)¹¹.

Двойная подведомственность для этой категории административных дел отражена также в ФЗ «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения», ст. 13 которого определяет, что «решения и действия (или бездействие) органов государственного контроля (надзора) и их должностных лиц могут быть обжалованы в судебном или административном порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации»¹²; ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», п. 8 ст. 11 которого определяет, что «резидент особой экономической зоны при проведении органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля проверки имеет право обжаловать действия (бездействие) должностных лиц органов государственного контроля (надзора) в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации»¹³.

Однако большинство нормативно-правовых актов все же имеют в своей структуре отсылочную норму, направленную на применение общего правила об альтернативной подведомственности по административным делам этой категории, как, например, ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», где в ст. 20 установлено право научно-педагогических работников «обжаловать приказы и распоряжения администрации высшего учебного заведения в установленном законодательством порядке»¹⁴.

¹¹ Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации : федер. конст. закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011; 2011. № 1. Ст. 1.

¹² О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения : федер. закон от 24.07.1998 № 127-ФЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3805; 2012. № 15. Ст. 1724.

¹³ Об особых экономических зонах в Российской Федерации : федер. закон РФ от 22.07.2005 № 116-ФЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30 (ч. 2). Ст. 3127; 2013. № 9. Ст. 873.

¹⁴ О высшем и послевузовском профессиональном образовании : федер. закон от 22.08.1996 № 125-ФЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации.

Данные выводы по поводу классификации административных дел по критерию объективизации (фактической нормативной определенности) отстаиваемого публичного права позволяют подразделять всю совокупность административных дел на следующие, во многом взаимосвязанные, виды:

в зависимости от организационно-правовой формы стороны, возбуждающей дело:

– административные дела, в основе которых лежат интересы экономического характера с участием юридических или физических лиц, обладающих статусом индивидуальных предпринимателей (субъекты экономической деятельности) (например, административные дела, рассматриваемые на основе норм Арбитражного процессуального кодекса РФ);

– административные дела, в основе которых лежат интересы неэкономического характера с участием физических лиц или их объединений (коллективных субъектов, в том числе юридических лиц) (например, административные дела, рассматриваемые на основе норма Гражданского процессуального кодекса РФ);

– в зависимости от административно-правового статуса субъекта, возбуждающего административное дело:

– *общие административные дела* (субъект обладает общим административно-процессуальным статусом) (например, дела, рассматриваемые на основе норм ГПК РФ или ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹⁵);

– *специальные административные дела* (субъект обладает специальным административно-правовым статусом) (например, ст. 21 ФЗ «О статусе военнослужащих»¹⁶).

Не имеют принципиального нормативного обособления, но вполне подлежат выделению по целому ряду оснований группы административных дел *в зависимости от особенностей (свойств) сферы предмета административных дел*. Об этой же категории можно говорить в другом аспекте – зависимости от функциональных свойств субъектов, наделенных государственно-властными полномочиями. В этом контексте нам представляется вполне оправданным выделить следующие виды административных дел:

1996. № 35. Ст. 4135 ; 2000. № 29. Ст. 3001; № 33. Ст. 3348; 2002. № 26. Ст. 2517; 2003. № 2. Ст. 163; № 14. Ст. 1254; № 28. Ст. 2888; 2004. № 35. Ст. 3607; 2005. № 17. Ст. 1481; 2006. № 1. Ст. 10; № 29. Ст. 3122; № 30. Ст. 3289; № 43. Ст. 4413; 2006. № 45. Ст. 4627.

¹⁵ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.

¹⁶ О статусе военнослужащих : федер. закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 22. Ст. 2331; 2000. № 1 (ч. 2). Ст. 12; № 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; № 19. Ст. 2062, 2067; № 31 (ч. 1). Ст. 3452; № 43. Ст. 4415; № 50. Ст. 5281.

15. Заказ 490

– административные дела, в основе которых лежат споры по поводу реализации властным субъектом юрисдикционных (охранительно-наказательных) полномочий. Поскольку сущность правоохранительных функций состоит в том, что органы исполнительной власти осуществляют целый комплекс мероприятий, направленных на предупреждение и пресечение совершаемых административных правонарушений в самых разнообразных сферах, а также вовлечены в деятельность по выявлению и устранению причин и условий, способствующих совершению деликтов, и привлечению к административной ответственности виновных лиц, административно-правовые споры при осуществлении этих функций органами исполнительной власти являют собой достаточно объемный массив, имеющий довольно развернутую правовую основу. Так, например, нормативно-правовая регламентация этого блока дел осуществляется главой 30 КоАП РФ¹⁷, главой 4 ФЗ «О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста»¹⁸;

– административные дела, в основе которых лежат споры по поводу реализации властным субъектом позитивной (регулятивной) деятельности. Дело может возбуждаться и в связи с осуществлением исполнительным органом регулятивных функций. Эти споры, как правило, инициируются невластными субъектами (управляемой стороной, регулируемыми субъектами). Нормативное обоснование для выделения дел этого вида также весьма значительно по своему объему, а в качестве подтверждающего примера можно назвать ст. 23 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹⁹, ст. 2, 7, 12, 20 ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»²⁰;

– административные дела, в основе которых лежат споры по поводу реализации уполномоченным субъектом полномочий контрольно-надзорного характера. Сущность контрольных функций властного субъекта выражается в его возможности контролировать деятельность подконтрольных участников административных правоотношений, реализующих

¹⁷ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (с изм. и доп.). М., 2007.

¹⁸ О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста : федер. закон от 01.12.2006 № 199-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 49 (ч. 1). Ст. 5089.

¹⁹ О Правительстве Российской Федерации : федер. конституц. закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 51. Ст. 5712; 1998. № 1. Ст. 1; 2004. № 25. Ст. 2478; № 45. Ст. 4376; 2005. № 23. Ст. 2197.

²⁰ О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним : федер. закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30. Ст. 3594; 2001. № 11. Ст. 997; № 16. Ст. 1533; 2002. № 15. Ст. 1377; 2003. № 24. Ст. 2244; 2004. № 30. Ст. 3081; № 30. Ст. 3081; № 27. Ст. 2711; № 35. Ст. 3607; № 45. Ст. 4377; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 15, 22; Ст. 40, 43; № 50. Ст. 5244; 2006. № 1. Ст. 17; № 17 (ч. 1). Ст. 1782; № 23. Ст. 2380; № 27. Ст. 2881; № 30. Ст. 3287; № 50. Ст. 5279; Рос. газета. 2006. 23 дек.

собственные функции или права, свободы и интересы, и устанавливать для них правила, обязательные для исполнения. В случае, если такая деятельность или правила ущемляют подконтрольного субъекта, либо необоснованно нарушается его правовой статус (элементы), возникает административно-правовой спор по поводу осуществления органом исполнительной власти контрольных функций. Инициатором возбуждения административного дела, как правило, выступает подконтрольный субъект. Яркий пример административных дел этой группы содержится в ст. 21 ФЗ от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»²¹. В этой правовой норме дается перечень прав подконтрольных лиц, что, по сути, может рассматриваться как основания возникновения административного дела (имеется в виду, что нарушение любого из названных прав может послужить основанием подачи жалобы (обжалования), а следовательно, возбуждения административного дела). В частности, указано, что должностные лица и (или) представители юридического лица и индивидуальные предприниматели и (или) их представители при проведении мероприятий по контролю имеют право:

непосредственно присутствовать при проведении мероприятий по контролю, давать объяснения по вопросам, относящимся к предмету проверки;

получать информацию, предоставление которой предусмотрено настоящим Федеральным законом и иными нормативными правовыми актами;

знакомиться с результатами мероприятий по контролю и указывать в актах о своем ознакомлении, согласии или несогласии с ними, а также с отдельными действиями должностных лиц органов государственного контроля (надзора);

обжаловать действия (бездействие) должностных лиц органов государственного контроля (надзора) в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Примечательно, что ст. 23 этого же Закона, еще раз подчеркивает возможность альтернативной подведомственности по данным административным делам: «Защита прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля осуществляется в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации».

Примеры этого вида административных дел можно увидеть в существенном количестве юридических актов, например в ст. 13 ФЗ «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения»²².

²¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

²² О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения : 15*

И последний критерий, который можно назвать значимым при классификации административных дел, – *способ (порядок) разрешения дела или организационно-правовая форма субъекта, уполномоченного к разрешению дела.*

В зависимости от данного критерия можно выделить:

– *административные дела, подведомственность которых определяется в императивном порядке (исключительная подведомственность).*

Пример исключительной подведомственности:

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, где в ст. 30.9 «Пересмотр решения, вынесенного по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении» закреплено, что «постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное должностным лицом, и (или) решение вышестоящего должностного лица по жалобе на это постановление могут быть обжалованы в суд по месту рассмотрения жалобы, а затем в вышестоящий суд»;

– *административные дела, подведомственность которых определяется в альтернативном (диспозитивном) порядке (альтернативная подведомственность).* Пример:

ФКЗ «О чрезвычайном положении», в ст. 31 «Порядок задержания граждан, нарушивших правила комендантского часа» которого указано, что «решение начальника органа внутренних дел или его заместителя о задержании может быть обжаловано вышестоящему должностному лицу или в суд»²³.

Таким образом, все многообразие административных дел подлежит классификации по определенным основаниям, что способно обеспечить возможность логически обоснованного, а следовательно, удобного для процесса правоприменительной деятельности способа нормативно-правовой регламентации.

федер. закон от 24.07.1998 № 127-ФЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3805; 2000. № 2. Ст. 130; 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 2; 2005. № 52. Ст. 5602; Рос. газета. 2006. 22 дек.; 26 дек.; 27 дек.; 28 дек.

²³ О чрезвычайном положении : федер. констит. закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 23. Ст. 2277; 2003. № 27 (ч. 1). Ст. 2697; 2005. № 10. Ст. 753.

Воронежский государственный университет

Щепкин Д. Ю., соискатель кафедры административного и муниципального права

E-mail: schepkin83@mail.ru

Тел.: 7(910) 342-47-68

Voronezh State University

Schepkin D. Yu., Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department

E-mail: schepkin83@mail.ru

Tel.: 7(910) 342-47-68