

УДК 342.951

## ПРИРОДА АДМИНИСТРАТИВНОГО ОСПАРИВАНИЯ<sup>1</sup>

Е. Б. Лупарев

*Кубанский государственный университет*

Поступила в редакцию 5 июля 2014 г.

**Аннотация:** *статья посвящена выяснению юридической природы административного оспаривания.*

**Ключевые слова:** *административное оспаривание, административно-правовой спор.*

**Abstract:** *the article is devoted to ascertaining the legal nature of administrative challenge.*

**Key words:** *administrative litigation, administrative and legal dispute.*

Исследование административного оспаривания как научной категории предполагает выяснение его юридической природы, пытаясь раскрыть которую, мы тем самым выявляем сущность явления, понимаемую как внутреннее содержание, включающее в себя единство всех основных элементов целого, его свойств (признаков чего-либо) и связей между ними, существующее и выражаемое в форме и неотделимое от нее<sup>2</sup>. Таким образом, этапами исследования сущности административного оспаривания являются:

- 1) исследование юридического значения данной юридической процедуры;
- 2) исследование признаков административного оспаривания;
- 3) исследование связи между признаками;
- 4) определение места административного оспаривания среди других видов административных производств.

Значение любого явления (в том числе и административного оспаривания) понимается двояко:

- 1) то, что данное явление обозначает, т.е. его смысл;
- 2) роль явления<sup>3</sup>.

С учетом того, что административное оспаривание выступает частью административно-правового спора, можно говорить об их единой юридической природе, но расставить акценты имеет смысл в силу того, что иногда административное оспаривание выходит за пределы админист-

---

<sup>1</sup> Статья написана при поддержке Российского гуманитарного научного фонда. Проект 14-03-0019.

<sup>2</sup> См.: Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М., 2003. С. 694, 733, 771.

<sup>3</sup> См.: Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Указ. соч. С. 227.

ративно-правового спора. Кроме того, нельзя рассматривать соотношение административно-правового спора и административного оспаривания как соотношение содержания и формы. Это связано с тем, что фактически административно-правовой спор может разрешаться в разных процессуальных формах, например в конституционной, гражданской процессуальной.

Говоря о юридическом значении административного оспаривания и характеризуя его значимость, роль, трудно не пойти по пути обычного словоблудия о защите прав и законных интересов личности от произвола административной власти. Фактически ситуация выглядит следующим образом.

Во-первых, административное оспаривание в подавляющем большинстве случаев является легальным инструментом, при помощи которого физические лица или организации пытаются отстоять свои *действительные или мнимые публичные* права и интересы, порядок реализации публичных обязанностей в сфере государственного управления, а также в некоторых иных сферах, например в сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

Во-вторых, есть случаи, когда административное оспаривание не связано с попыткой отстоять личные или корпоративные интересы, а речь идет об оспаривании как инструменте взаимодействия внутри системы государственных органов. Такого рода инструментарий используется в двух случаях: а) при выработке совместных управленческих решений различными органами; б) внутри структуры конкретного органа, наделенного государственно-властными управленческими полномочиями. Особенность такого оспаривания состоит в том, что оно может иметь своим основанием как конфликт интересов, так и разногласия бесконфликтного характера, мотивом которых является стремление более эффективного решения вопросов государственного управления.

Если исходить из того, что основной правовой формой реализации государственного управления являются акты управления и административные договоры, то административное оспаривание в аппарате управления при выработке управленческих решений может быть использовано как при подготовке актов управления (административных актов), так и при подготовке и заключении административных договоров. Форма оспаривания в данном случае может быть, на наш взгляд, исключительно внесудебной. Административно-правовые споры в этом процессе возникают при визировании проектов нормативных актов соответствующими должностными лицами. Должностное лицо, не согласное с отдельными положениями проекта акта или актом в целом должно указать об этом в служебной записке, прилагаемой к проекту акта. Такого рода выражение иной точки зрения по содержанию акта управления и есть, по нашему мнению, спорное административно-правовое отношение.

Справедливости ради, следует сказать, что на федеральном уровне согласование проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти необходимо лишь в случае, когда это предусмотрено законом. Более того, отсутствие соответствующих виз не является основанием

недействительности нормативного правового акта и основанием для отказа в его государственной регистрации органами юстиции. Аналогична ситуация и на региональном уровне. По сути, рассмотрение любых спорных положений, на которые обращено внимание при визировании акта, является прерогативой должностного лица, подписывающего акт управления. То есть налицо административный порядок учета и разрешения возникшего спора между лицами, готовящими или визирующими акт.

Возникает новый в теоретическом смысле вопрос: может ли административное оспаривание выступать инструментом воздействия управляющих на управляемых? Другими словами, есть ли случаи, когда административной власти управляющего недостаточно, и он вынужден обратиться к третьей стороне, например суду, за разрешением конфликта с физическим лицом или организацией. Сразу оговоримся, что речь идет именно об оспаривании, а не о привлечении к административной ответственности, что представляет собой конфликтное правоотношение, а не административно-правовой спор. Важно понимать, что речь идет о случаях, когда лицо, в отношении которого наделенный государственно-властными управленческими полномочиями субъект обращается в суд, совершает какие-либо действия или бездействия, которые административный орган может оспорить лишь через суд, не имея на это административной власти. Можно рассуждать о том, что правовая природа такого оспаривания выходит за рамки традиционного понимания оспаривания как инструмента защиты исключительно индивидуальных интересов. Речь идет о защите публичных интересов. Причем оспариваются действия и бездействия субъекта, не наделенного государственно-властными управленческими полномочиями субъектом, а наделенными такими полномочиями, которые по большому счету выходят за рамки традиционного понимания административного оспаривания. Почему же законодатель пошел по пути ограничения исключительно административных полномочий государственных и муниципальных органов, привнеся в традиционную систему элемент судебной власти? Представляется, что суд выполняет в данном случае не только функцию административно-процессуального контроля, но и функцию разрешения административно-правового спора по существу. Соответственно, те случаи, когда действующее законодательство предусматривает введение административных ограничений судом в отношении лиц, совершивших административное правонарушение, в отношении которых устанавливается административный надзор и которые подлежат реадмиссии, нельзя считать административным оспариванием.

К случаям же административного оспаривания действий, управляемого через суд, следует отнести содержащиеся в ч. 1 и 2 ст. 259 ГПК РФ положения, когда прокурор, избирательная комиссия обращаются в суд в связи с нарушением избирательного законодательства общественным объединением, кандидатом, избирательным объединением. Причем эти субъекты стоят в рамках рассматриваемой нормы в одном ряду с государственными и муниципальными органами и должностными лицами.

Аналогичная ситуация связана с взысканием обязательных платежей и санкций в соответствии с главой 26 АПК РФ.

Перейдем к характеристике признаков административного оспаривания.

Во-первых, административное оспаривание осуществляется в сфере публичной деятельности государства и муниципальных образований. Сфера возникновения административно-правовых споров нами названа сферой государственного управления. Не включая собственно в оспаривание материально-правовую составляющую, тем самым мы отграничиваем административно-правовое оспаривание как исключительно процессуальную деятельность (административно-процессуальное правоотношение) от административно-правового спора как комплексного правоотношения. Это дает возможность расширить сферу административного оспаривания по сравнению со сферой возникновения административно-правовых споров. По нашему мнению, сфера административного оспаривания расширяется за счет сферы финансовой деятельности государства, где административно-процессуальная деятельность сочетается с финансово-правовой материальной составляющей, а также за счет конституционных, точнее избирательных, правоотношений в соответствии со ст. 4 Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. «О Верховном Суде Российской Федерации»<sup>4</sup>, где к административным делам, рассматриваемым Верховным Судом РФ по первой инстанции, отнесены и некоторые избирательные споры.

Во-вторых, административное оспаривание характеризуется особым субъектным составом. Обязательным субъектом, участвующим в правоотношениях по административному оспариванию, выступают государственные органы или иные субъекты, наделенные легальными государственно-управленческими полномочиями. Новизна нашего теоретического подхода состоит в том, что мы рассматриваем обязательного субъекта административного оспаривания и в качестве субъекта, действия или бездействия которого *оспариваются*, и в качестве субъекта, который *оспаривает* действия и бездействия других субъектов как в рамках «горизонтальных» правоотношений с другими властными субъектами, так и в рамках «вертикальных» правоотношений с участием суда или в перспективе квазисудебного органа административной юрисдикции.

Можно сказать, что все категории дееспособных физических лиц вне зависимости от их принадлежности к гражданству Российской Федерации могут быть субъектом административного оспаривания. На эту процессуальную возможность не влияют материальные права лиц в сфере государственного управления, но можно предположить, что в отношении иностранцев могут быть введены адекватные ограничения указанного права, если таковые введены в государстве, чьим гражданином или подданным является иностранец. Если отбросить случаи политизированных решений, связанные с напряженными межгосударственными отношениями,

---

<sup>4</sup> Рос. газета. 2014. 7 февр.

ями, то характер последнего высказанного предположения вызывает у нас некоторые сомнения по возможной трактовке в правоприменительной практике по следующим мотивам. Несмотря на то что Федеральный закон от 25 июля 2002 г. (с изм. на 28 декабря 2013 г.) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»<sup>5</sup> ничего не говорит о взаимном ограничении прав в отношении иностранных граждан, как это сделал Закон Союза ССР от 24 июня 1981 г. «О правовом положении иностранных граждан в СССР»<sup>6</sup>, процессуальное законодательство содержит подобного рода нормы, которыми правоприменитель должен руководствоваться как специальными нормами в отсутствие указаний общей нормы. Удивительно, что ч. 4 ст. 398 ГПК РФ и ч. 4 ст. 254 ГПК РФ относят решение вопроса о введении ответных процессуальных ограничений в отношении иностранных субъектов к компетенции Правительства РФ, а не органов законодательной власти. Представляется, что данный вопрос есть прерогатива законодателя, а не исполнительного органа государственной власти. Соответственно, можно говорить о том, что *ограничение административно-процессуального оспаривания для иностранцев может быть установлено исключительно применительно к судебному порядку административного оспаривания.*

Встает очередной теоретический вопрос: имеет ли смысл включить в состав субъектов, участвующих в оспаривании, субъект административной юрисдикции.

Это тем более важно в связи с тем, что субъект, разрешающий спор, может иметь собственный материально-правовой интерес в деле, когда речь идет об административном порядке рассмотрения дел вышестоящим должностным лицом (или органом) по отношению к тому, действия которого оспариваются<sup>7</sup>. Выше уже было сказано, что речь идет о различного рода проявлениях корпоративности государственных и муниципальных служащих. С другой стороны, предполагается, что субъект, разрешающий спор, в любом случае подразумевает наличие у него интереса соблюдения законности в государственном управлении (что вряд ли можно сказать об иных категориях физических лиц, участвующих в деле: свидетелях, экспертах, переводчиках, и отнести их к субъектам административно-правового спора). Отсутствие субъекта, правомочного разрешить административно-правовой спор, не позволяет говорить об оспаривании спора с точки зрения административного процесса. Хотя некоторые категории споров и могут быть разрешены по аналогии с гражданско-правовыми спорами путем переговоров. Например, споры, вытекающие из некото-

<sup>5</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3032.

<sup>6</sup> Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1981. № 26. Ст. 836.

<sup>7</sup> См.: Дёмин А. А. Понятие административного процесса. О подготовке административно-процессуального кодекса Российской Федерации // Административное право Российской Федерации. Вопросы предмета и системы административного права. Административный процесс и административная юрисдикция. Вопросы государственного регулирования в сфере экономики. В. Новгород, 1999. С. 59.

рых категорий административных договоров между равноправными по объему властных полномочий субъектами. Со всей очевидностью можно сделать вывод о том, что как внутриорганизационные, так и внеаппаратные споры должны иметь возможность быть разрешенными не заинтересованным (если, конечно, не считать интересом соблюдение законности) субъектом, а именно судом. Для внутриорганизационных споров участие в нем суда оправдано лишь в том случае, когда речь идет о защите интересов государственного служащего или когда спор *не затрагивает вопросы целесообразности действий государственного органа*. Данное умозаключение основывается на том, что административное оспаривание носит, как правило, управленческий характер, а государственное управление всегда характеризуется определенной степенью эффективности, которая тоже может (и должна) контролироваться. Типичный пример – деятельность Счетной палаты РФ, осуществляющей контроль не только за законностью, но и за эффективностью расходования денежных средств, в том числе и органами исполнительной власти<sup>8</sup>. Однако следует помнить, что сама Счетная палата РФ не может принимать управленческих юрисдикционных решений. Аналогичный статус имеют Счетные палаты и подобные им органы и в иностранных государствах<sup>9</sup>. Информация и заключения Счетной палаты могут служить основанием для принятия управленческих актов, которые могут обжаловаться. Впрочем, есть предложения сделать Счетную палату РФ органом административной юстиции<sup>10</sup>.

В действительности трудно представить, что можно контролировать эффективность любых действий органов государственной власти и местного самоуправления. На сложность определения плотности административно-судебного контроля указывает и иностранный опыт, исходя из которого можно говорить о проблеме соразмерной плотности законодательного регулирования, которую можно дозировать исходя из специфики отрасли<sup>11</sup>.

Третьим признаком административного оспаривания следует считать его особый объект и предмет. Это вытекает из структурных особенностей административно-процессуального правоотношения. И если объект оспаривания – вопрос скорее философско-теоретический, то вопрос о предмете административного оспаривания является, пожалуй, наиболее

---

<sup>8</sup> О Счетной палате Российской Федерации : федер. закон от 18 октября 1994 г. // Рос. газета. 1995. 14 янв.

<sup>9</sup> См.: *Погосян Н. Д.* Правовой статус высших органов финансового контроля (ВОФК) Великобритании, Франции, Германии и Польши // Государство и право. 1998. № 2. С. 103–111 ; *Его же.* Счетная палата Российской Федерации. М., 1998. С. 17–95 ; *Ионова А. И.* Счетная палата ФРГ : правовые основы и принципы деятельности // Государство и право. 1998. № 3. С. 94–98.

<sup>10</sup> См.: *Дёмин А. А.* Счетная палата как орган административной юстиции // Проблемы административной юстиции : материалы семинара. М., 2002. С. 153–164.

<sup>11</sup> См.: *Рихтер И., Шунперт Г. Ф.* Судебная практика по административному праву : учеб. пособие : пер. с нем. М., 2000. С. 36–37.

важным элементом, связывающим рассматриваемый правовой феномен с материальными элементами административно-правового спора. Предмет оспаривания, несомненно, связан с юридически властными действиями органов или физических лиц, наделенных государственно-властными полномочиями, которые реализуют их непосредственно или через суд. Тезис о том, что предметом спора является так называемое «право административное» или субъективное административное право мало что дает для понимания предмета и нуждается в уточнении, тем более что, по мнению, например, И. Т. Тарасова, «неизбежные в деятельности администрации конфликты и споры о компетенции могут быть разрешаемы именно только административными судами, ибо только они удовлетворяют всем условиям, необходимым для правильного решения этих дел, не имеющих никакого соприкосновения с правосудием и заключающихся обыкновенно *не в споре о праве, а в споре о нарушении границ компетенции* (курсив наш. – Е. Л.)»<sup>12</sup>.

Не имеет значения, властвующий или подвластный субъект осуществляет административное оспаривание. Правда, существуют некоторые процессуальные особенности, связанные с уплатой государственной пошлины, если спор возникает по инициативе государственного или муниципального органа и разрешается в судебном порядке.

В зависимости от конкретного объекта административного оспаривания, выраженного в защите от действий или бездействий наделенного государственно-властными полномочиями субъекта, или субъекта, не должным образом исполняющего свои публично-правовые обязанности, проявляется не только административная правосубъектность лиц, но и раскрывается связь между этими субъектами, выраженная во взаимных управленческих правах и обязанностях.

Оговоримся, что вопрос об объекте и предмете административного оспаривания будет рассмотрен отдельно при анализе структуры административного оспаривания как правоотношения.

Завершая характеристику сущности административного оспаривания, проанализируем место административного оспаривания среди других видов административных производств. При этом мы неизбежно сталкиваемся с проблемой определения границ административного процесса, т.е. с тем, какие именно производства включаются в административный процесс, а какие нет. В любом случае, включаем ли мы конкретное производство в административный процесс или в так называемый управленческий процесс, всё равно речь будет идти об административном производстве и, соответственно, мы постараемся показать место административного оспаривания среди всего массива административных производств, вне зависимости от собственно теоретического их включения или невключения в административный процесс. Итак, современная ад-

<sup>12</sup> Тарасов И. Т. Очерк науки полицейского права // Рос. полицейское (административное) право : конец XIX – начало XX века : хрестоматия. Воронеж, 1999. С. 231.

министративно-правовая и административно-процессуальная наука уже многие десятилетия колеблется между широким и узким пониманием административного процесса. Практически ни один автор не исключает административное оспаривание из числа административных производств. Другое дело, что более широкое понимание административного процесса связано не только с включением в административный процесс тех или иных производств, но и с определенным пониманием самого административного оспаривания.

Если попытаться дать краткий историко-правовой анализ развития точек зрения на административный процесс, то первой, по данным А. А. Дёмина, была именно узкая трактовка процесса вообще (безотносительно материальных норм), сделанная О. Бюловым, который формулировал процесс как юридическое отношение между сторонами и судом<sup>13</sup>.

В отечественной науке к сторонникам так называемого «узкого» подхода в понимании административного процесса можно отнести Н. Г. Салищеву<sup>14</sup>, М. Я. Масленникова<sup>15</sup>, А. А. Дёмина<sup>16</sup>. Недостатком узких подходов к пониманию административного процесса, на наш взгляд, как раз выступает то, что они понимают административное оспаривание лишь как способ защиты субъективного публичного права, а не как управленческое отношение, урегулированное нормами права. Это в свою очередь проистекает из того, что достаточно узко понимается объект административного оспаривания. Даже называя в качестве объекта административного оспаривания субъективные публичные права (а не их защиту) многие авторы сводят их лишь к нарушенным, по мнению граждан или юридических лиц, правам, т.е. говорят об административном процессе исключительно исходя из юрисдикционных подходов. Проиллюстрируем это, исходя из высказанных в разное время точек зрения.

---

<sup>13</sup> См.: Дёмин А. А. Понятие административного процесса и Административно-процессуальный кодекс Российской Федерации // Вестник МГУ. Сер.: Право. 1998. С. 19.

<sup>14</sup> См.: Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М., 1964. С. 16; *Ее же*. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М., 1970. С. 12–13.

<sup>15</sup> См.: Масленников М. Я. Административно-юрисдикционный процесс: сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях. Воронеж, 1990; *Его же*. Административный процесс: от виртуальной абстракции к реальной кодификации // Правовая наука и реформа юридического образования. Воронеж, 2001. Вып. 12: Административное право в современном правовом государстве. С. 141–167.

<sup>16</sup> См.: Дёмин А. А. Понятие административного процесса. О подготовке Административно-процессуального кодекса Российской Федерации // Административное право Российской Федерации. Вопросы предмета и системы административного права. Административный процесс и административная юрисдикция. Вопросы государственного регулирования в сфере экономики. В. Новгород, 1999. С. 56–65; *Его же*. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства Российской Федерации // Государство и право. 2000. № 11. С. 5–12.

Так, Н. Г. Салищева связывает административный спор лишь с юрисдикционной оценкой того или иного действия<sup>17</sup>. Можно предположить, что в правовых и общественно-политических условиях того периода, когда писалась указанная работа, такой подход к трактовке административного спора в административном процессе был единственно возможным и достаточно рациональным.

Сторонники узкого подхода, с которыми мы во многом согласны, традиционно считают, что административный процесс связан со спором о праве, допуская наличие процесса не только в органах административной юстиции, но и в других формах разрешения административных споров<sup>18</sup>.

Современные сторонники более рационального понимания узкого подхода, например Ю. Н. Старилов<sup>19</sup>, часто отождествляют административный процесс с административным судопроизводством, чем вызывают критику сторонников более широкого понимания данного явления<sup>20</sup>. В то же время, по мнению Ю. Н. Старилова, при широком понимании административного процесса в его структуре выделяется управленческий процесс и «собственно» административный как судебная реакция на возможные нарушения нормативно установленных правил реализации управленческой деятельности. Автор акцентирует внимание на том, что административный процесс в его собственном понимании есть процесс судебный и связан также с рассмотрением спора о праве<sup>21</sup>. Условность понятий, используемых для характеристики административного процесса, как и других административно-правовых явлений (например, государственного управления), приводит к тому, что уже целый ряд лет ученые, а за ними и законодатель не могут определиться с соотношением таких основополагающих понятий, как процесс, производство и процедура. Нельзя, однако, согласиться с мнением тех авторов, которые считают, что этот спор носит скорее филологический, чем правовой характер<sup>22</sup>. Некоторые сторонники анализируемого узкого подхода пытаются дифференцировать указанные понятия, исходя из якобы охранительной природы процессуальных отношений<sup>23</sup>. Очень близко к пониманию сути административного процесса, на наш взгляд, подошел А. А. Дёмин, который подчеркивает, что в процессуальных отношениях выясняются юридическая

<sup>17</sup> См.: Салищева Н. Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. С. 16–17.

<sup>18</sup> См.: Дёмин А. А. Административный процесс в развивающихся странах. М., 1987. С. 84.

<sup>19</sup> См.: Старилов Ю. Н. О сущности и новой системе административного права : некоторые итоги дискуссии // Государство и право. 2000. № 5. С. 12.

<sup>20</sup> См.: Панова И. В. Административное судопроизводство в Российской Федерации // Там же. 2001. № 10. С. 13.

<sup>21</sup> См.: Старилов Ю. Н. Административная юстиция. С. 44, 53, 55.

<sup>22</sup> См.: Баландин В. Н., Павлушина А. А. О видах юридического процесса // Правоведение. 2002. № 4. С. 23.

<sup>23</sup> См.: Протасов В. Н. Основы общеправовой процессуальной теории. М., 1991. С. 40.

истина, обоснованность притязаний на право<sup>24</sup>. Он считает, что процесс как специальный термин юриспруденции отличается от процесса в философском смысле слова<sup>25</sup>. Но автором не в полной мере учитывается специфика не столько материально-правовых административных норм, сколько специфика государственного и муниципального управления. В ходе решения стоящих перед соответствующими органами задач могут возникать споры, порядок разрешения которых хотя и в наиболее общем виде, но урегулирован нормами права, а целью их не всегда является выяснение обоснованности притязаний на конкретное право – довольно часто они направлены на выяснение не материальной истины, а управленческой целесообразности, вытекающей из закрепленных правом целей и задач органа, наделенного государственно-властными управленческими полномочиями. Говоря о том, что при реализации компетенции государственного органа спор в правовом смысле отсутствует<sup>26</sup>, А. А. Дёмин не определяет, что следует именовать спором, склоняясь к условности данного термина, что с практической точки зрения недопустимо.

Обратимся к мнению сторонников более широкого понимания административного процесса и их взгляду на место административно-правового спора как элемента административного процесса. К этому направлению относятся работы таких авторов, как Д. Н. Бахрах<sup>27</sup>, И. А. Галаган<sup>28</sup>, В. Д. Сорокин<sup>29</sup>, А. П. Корнев<sup>30</sup>, Ю. М. Козлов<sup>31</sup>, И. В. Панова<sup>32</sup>, О. К. Застрожная<sup>33</sup> и др.<sup>34</sup> Представители данного направления сходятся в том,

<sup>24</sup> См.: Дёмин А. А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства Российской Федерации // Государство и право. 2000. № 11. С. 7.

<sup>25</sup> См.: Дёмин А. А. Понятие административного процесса и административно-процессуальный кодекс Российской Федерации // Вестник Моск. ун-та. Сер.: Право. 1998. № 4. С. 20.

<sup>26</sup> См.: Там же. С. 25.

<sup>27</sup> См.: Бахрах Д. Н. Административное право России. М., 2000. С. 304–318; *Его же*. Процессуальная форма – атрибут юридической ответственности // Институты административного права России. М., 1999. С. 224–227.

<sup>28</sup> См.: Галаган И. А. Административная ответственность в СССР : процессуальное регулирование. Воронеж, 1976.

<sup>29</sup> См.: Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса. М., 1968; *Его же*. Административно-процессуальные отношения. Л., 1968; *Его же*. Административно-процессуальное право. М., 1972; *Его же*. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2002.

<sup>30</sup> См.: Корнев А. П. Кодификация советского административного права : теоретические проблемы. М., 1972.

<sup>31</sup> См.: Козлов Ю. М. Предмет советского административного права. М., 1967.

<sup>32</sup> См.: Панова И. В. Юридический процесс. Саратов, 1998; *Ее же*. Административно-юрисдикционный процесс. Саратов, 1998; *Ее же*. Производство по делам об административных правонарушениях. Саратов, 1999.

<sup>33</sup> См.: Застрожная О. К. Советский административный процесс. Воронеж, 1985; *Ее же*. Процессуальные нормы и отношения в советском праве (в «непроцессуальных» отраслях). Воронеж, 1985.

<sup>34</sup> См., например: Манохин В. М. Органы советского государственного управления. Саратов, 1962.

что административный процесс представляет собой деятельность органов в сфере государственного управления по реализации их компетенции, направленной на разрешение индивидуально-конкретных дел и на решение иных вопросов, входящих в их компетенцию. С целью разграничения всего многообразия деятельности по реализации административно-правовых норм отечественные сторонники широкого подхода к пониманию административного процесса обычно дифференцируют его на различные виды процессов: управленческий<sup>35</sup>, юрисдикционный, правонаделительный<sup>36</sup>, правоприменительный (внешний, внутренний, распорядительный, охранительный, принудительный, защитный)<sup>37</sup>. В рамках того или иного процесса выделяется ряд производств, в том числе производство по административным жалобам и спорам<sup>38</sup>.

Интересно, что представители иных публичных отраслей права, не имеющих кодифицированных процессуальных норм (речь идет, прежде всего, о конституционном праве) также придерживаются широкого подхода к пониманию процесса в конституционном праве, разделяя его на позитивные и юрисдикционные процессуальные формы<sup>39</sup>.

Считаем, что административный процесс представляет собой урегулированную правом, осуществляемую в особой форме деятельность по разрешению административно-правовых споров, возникающих в ходе реализации компетенции субъектов, наделенных государственно-властными управленческими полномочиями, а также деятельность по применению мер административного принуждения. *Таким образом, мы несколько расширили свое понимание административного процесса по сравнению с более ранними работами, включив в процесс все виды производств, связанных с применением мер административного принуждения.*

Административное оспаривание, несомненно, относится к юрисдикционным производствам, т.е. к производствам, связанным с разрешением конкретного административного дела, где решается вопрос о субъективных публичных управленческих правах и обязанностях сторон. Специфика места административного оспаривания среди других административных производств состоит в том, что административное оспаривание может выступать и как самостоятельное производство и быть частью или продолжением других производств. В качестве примера можно при-

<sup>35</sup> См.: Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 733–742.

<sup>36</sup> См.: Панова И. В. Административный процесс в Российской Федерации: понятие, принципы и виды // Правоведение. 2000. № 2. С. 114–127.

<sup>37</sup> См.: Кононов П. И. Административный процесс: подходы к определению понятия и структуры // Государство и право. 2001. № 6. С. 23–24.

<sup>38</sup> См.: Юридическая процессуальная форма: теория и практика / под ред. П. Е. Недбайло, В. М. Горшенева. М., 1976. С. 150.

<sup>39</sup> См.: Основин В. С. Нормы советского государственного права. М., 1963; Ким А. И., Основин В. С. Государственно-правовые процессуальные нормы и их особенности // Правоведение. 1967. № 4. С. 40–47.

вести производство по делам об административных правонарушениях, где главой 30 Кодекса РФ об административных правонарушениях закрепляется порядок обжалования актов по делам об административных правонарушениях. Более того, в силу существования судебной и внесудебной процедур оспаривания административное оспаривание может приобретать черты административного судопроизводства. Производство по рассмотрению административно-правовых споров (спорное административное производство) может быть многоуровневым в случаях перетекания внесудебного спорного административного производства в судопроизводство, например, в соответствии с п. 4 ст. 5 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации»<sup>40</sup>.

Административное оспаривание может выступать частью производства по привлечению к налоговой ответственности в соответствии с нормами Налогового кодекса РФ.

Но оспаривание может быть элементом и неюрисдикционных административных производств, например нормотворческого административного производства. Впрочем, в данном случае оспаривание протекает не в традиционной форме подачи жалобы или заявления в уполномоченный орган, а в форме согласительных процедур в рамках самого государственного или иного уполномоченного принимать управленческие акты органа. В этом контексте важно обратиться к международному опыту, в частности к Рекомендации Комитета министров Совета Европы от 5 сентября 2001 г. «Об альтернативных судебным разбирательствам разрешения споров между административными органами власти и частными лицами». Так, подп. 1 п. 1 раздела III анализируемого акта рекомендует правило, согласно которому *внутренние пересмотры* решений могут касаться любого акта. Решения по внутреннему пересмотру могут касаться целесообразности и (или) законности административного акта. Внутренние пересмотры решений могут в некоторых случаях быть обязательными в качестве предпосылки для судебного разбирательства. Проведение внутренних пересмотров решений должно рассматриваться и решаться компетентными органами власти. По большому счету данные рекомендации в этой части не привносят ничего нового в существующую практику согласования проектов подзаконных административных актов в России, хотя и содержат важное указание на то, что внутренний пересмотр может касаться любого административного акта, но именно на этапе обжалования, а не принятия. Речь в данном случае идет не о спорах между государственными органами, а внутри государственного органа, между его должностными лицами и структурными подразделениями.

Такого рода споры можно разделить на две группы: административно-правовые споры при выработке совместных управленческих решений различными органами и административно-правовые споры внутри структуры конкретного органа, наделенного государственно-властными

---

<sup>40</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.

управленческими полномочиями. Различие этих видов административно-правовых споров состоит в том, что первые возникают между организационно обособленными структурами управления, имеющими статус юридического лица и наделенными правом осуществления государственно-властных действий, а вторая категория не выходит за рамки конкретного органа. Особенность этих споров состоит в том, что они могут иметь своим основанием как конфликт интересов, так и разногласия бесконфликтного характера, мотивом которых является стремление более эффективного решения вопросов государственного управления.

Если исходить из того, что основной правовой формой реализации государственного управления являются акты управления и административные договоры, то административно-правовые споры в аппарате управления при выработке управленческих решений возникают как при подготовке актов управления (административных актов), так и при подготовке и заключении административных договоров. Порядок подготовки актов управления нормативного типа урегулирован актами как федерального<sup>41</sup>, так и регионального уровней. Административно-правовые споры в этом процессе возникают при визировании проектов нормативных актов соответствующими должностными лицами. Должностное лицо, не согласное с отдельными положениями проекта акта или актом в целом, должно указать об этом в служебной записке, прилагаемой к проекту акта. Такого рода выражение иной точки зрения по содержанию акта управления и есть, по нашему мнению, оспаривание проекта административного акта.

Справедливости ради, надо сказать, что на федеральном уровне согласование проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти необходимо лишь в случае, когда это предусмотрено законом. Более того, отсутствие соответствующих виз не является основанием недействительности нормативного правового акта и основанием для отказа в его государственной регистрации органами юстиции. Аналогична ситуация и на региональном уровне. По сути, рассмотрение любых спорных положений, на которые обращено внимание при визировании акта, является прерогативой должностного лица, подписывающего акт управления. То есть налицо административный порядок учета и разрешения возникшего спора между лицами, готовящими или визирующими акт.

Споры административно-правового характера могут возникать и при подготовке и заключении административных договоров о сотрудничестве, но возникают они вне рамок структуры аппарата соответствующего органа и, следовательно, относятся к административно-правовым спорам между органами, наделенными государственно-властными управленческими полномочиями, но связанными с выработкой управленческих ре-

---

<sup>41</sup> Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации : постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 (в ред. от 11.12.2009) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 33. Ст. 3895 ; 2009. № 12. Ст. 1443.

шений. По сути, действующее законодательство не закрепляет порядка заключения административных договоров (если не считать договоров-контрактов при поступлении на государственную службу). Следовательно, административно-правовой спор по мотиву несоблюдения процедуры заключения договора может опираться лишь на аналогию.

*Кубанский государственный университет*

*Лупарев Е. Б., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и финансового права*

*E-mail: jeklouparev@yandex.ru*

*Тел.: 8(861) 268-29-06*

*Kuban State University*

*Luparev E. B., Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Administrative and Financial Law Department*

*E-mail: jeklouparev@yandex.ru*

*Tel.: 8(861) 268-29-06*