

УДК 342.9

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ДЕЛО И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СПОР: ПОНЯТИЕ И СООТНОШЕНИЕ

А. В. Глодина

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 15 апреля 2017 г.

Аннотация: рассмотрены проблемы понимания категорий «публично-правовой спор», «административно-правовой спор» и «административное дело». На основе анализа различных научных точек зрения и действующего законодательства относительно указанных понятий выявлено их соотношение. Делается вывод, что административное дело представляет собой требование о разрешении публично-правового спора, принятое судом к своему производству, а также материалы, касающиеся данного спора.

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

Abstract: the article deals with the problems of understanding categories of «public-legal dispute», «administrative-legal dispute» and «administrative case». Based on the analysis of various scientific points of view and the current legislation on these concepts, their correlation is revealed. The author concludes that the administrative case is a requirement to resolve a public legal dispute that the court has taken to its proceedings, as well as materials relating to the dispute.

Key words: public-law dispute, administrative and legal dispute, administrative case, administrative legal proceedings.

Появление в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) категории «административное дело» требует ее уяснения в свете узаконенного административного судопроизводства. Глубинный смысл данной категории лежит в юридической конструкции публично-правового спора, поскольку административные дела вытекают из таких споров.

Термин «публично-правовые споры» впервые предложен Ю. А. Тихомировым. Ученый понимал указанный вид споров как установленную законом процедуру рассмотрения уполномоченными органами притязаний публичного (общественного) характера¹.

Спор относится к публично-правовым спорам, если его содержание образуют вопросы публичных отраслей права (конституционного, административного, налогового, финансового, уголовного, международного публичного и др.). Такие споры рассматриваются как публично-правовые споры в широком смысле слова.

¹ См.: Тихомиров Ю. А. Публично-правовые споры // Право и экономика. 1998. № 6. С. 8–13.

Споры по поводу реализации законодательно установленной компетенции публично-властными органами есть публично-правовые споры в узком смысле слова². В нашем понимании такими спорами являются административно-правовые.

Следует отметить, что для обозначения споров с содержанием административно-правового элемента в отечественной теории права используется достаточно разнообразная терминология. С точки зрения ряда исследователей³, чаще всего встречаются следующие термины: «административно-правовой спор», «спор об административном праве», «управленческий спор», «спор, возникающий из административно-правовых отношений», «спор в сфере управления». И. М. Дивин к этой группе названных терминов относит также такие обозначения, как публично-правовой спор и спор, вытекающий из административных и иных публичных правоотношений, поскольку современная правовая доктрина и практика достаточно активно ими оперирует. При этом, как полагает автор, самым применяемым является понятие «административно-правовой спор»⁴.

В настоящем исследовании применительно к анализу административных дел будет употребляться термин «публично-правовой спор», поскольку дела, рассматриваемые в порядке административного судопроизводства, возникают не только из административных, но и из иных публичных правоотношений.

Понятия «административно-правовой спор» и «публично-правовой спор» соотносятся как часть и целое. Данной точки зрения придерживается и Т. В. Пешкова. По ее мнению, административно-правовые споры включают в себя все споры, в которых одной из сторон выступают органы исполнительной власти, а также другие органы и должностные лица, осуществляющие государственное управление⁵.

Высказывается и иное мнения по данному вопросу, сводящееся в целом к отождествлению исследуемых понятий. Н. Г. Салищева и Н. Ю. Хаманева отмечают: «...практика рассмотрения судами общей юрисдикции административно-правовых споров, т.е. споров, имеющих публично-правовой характер...»⁶. В своих рассуждениях авторы исходят из конструкции «публично-правового (административного) спора». Подобная конструкция используется также И. В. Пановой⁷. И. М. Галий полагает, что понятие «споры, возникающие из административно-правовых и иных

² См.: *Минина А. И.* Критерии арбитрабельности спора // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 5. С. 982–987.

³ См.: *Зеленцов А. Б., Яхин Ф. Ф.* О предмете административно-правового спора // Юрист. 2003. № 11. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ См.: *Дивин И. М.* Сущность и правовая природа административно-правового спора // Рос. юстиция. 2012. № 1. С. 40–44.

⁵ См.: *Пешкова Т. В.* Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2014. С. 116.

⁶ *Салищева Н. Г., Хаманева Н. Ю.* Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. М., 2001. С. 35.

⁷ См.: *Панова И. В.* Проблемы рассмотрения административных дел // Вестник ВАС РФ. 2012. № 5. С. 12–46.

публично-правовых отношений» является синонимом по отношению к понятию «административно-правовой спор»⁸.

Такое утверждение, особенно с учетом положений КАС РФ, в настоящее время неприемлемо по причине чрезмерного обобщения. Административные дела действительно возникают из административных и иных публичных правоотношений, но это говорит не об их тождественности, а скорее о том, что «публичное» поглощает «административное» как одну из своих составных частей.

Административные дела носят публично-правовой характер и требуют судебного разбирательства в специальном процессуальном порядке.

Базовая характеристика публично-правового спора состоит в юридическом неравенстве сторон спорного правового отношения. Так, Д. М. Замышляев отмечает, что определяющая особенность административного спора – это отсутствие равенства субъектов правоотношений, один из которых наделен властными функциями; в этом заключается та особенная черта правоотношений, которая является причиной выделения отдельной юрисдикции и ее особых процедур⁹. Это характерно для любого вида публично-правового спора.

Любой спор может проявляться или в форме конфликта, или в форме разногласий и по своей сущности не всегда носит конфликтный характер.

А. В. Никитина, являясь сторонником конфликтной природы публично-правового спора, определяет последний (применительно к конституционно-правовому спору) как юридическую форму конфликта¹⁰.

Н. Ю. Хаманева понятие «административно-правовой спор» определяет как разновидность юридического конфликта, основными характеристиками которого являются возникновение в сфере управления, особое положение субъектов и специальный порядок его разрешения¹¹.

Некоторые авторы в определении административного спора делают акцент на наличие между субъектами правоотношений, в качестве которых выступают гражданин (или организация) и административный орган, разногласий по вопросу применения норм материального права, определяющих поведение, права и обязанности данных субъектов¹².

Многие авторы считают юридический спор собственно конфликтным правоотношением. Е. В. Хахалева, конкретизируя это явление, сводит

⁸ Галий И. М. Административно-правовые споры в рамках института Административного судопроизводства : проблемные вопросы содержательной характеристики // Административное право и процесс. 2007. № 1. С. 9–12.

⁹ См.: Замышляев Д. М. Виды судебных юрисдикций в Российской Федерации : сравнительно-правовой и исторический подход : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 100–101.

¹⁰ См.: Никитина А. В. Понятие и сущность конституционно-правовых споров // Юрид. мир. 2014. № 8. С. 12–16.

¹¹ См.: Хаманева Н. Ю. Административно-правовые споры : проблемы и способы их разрешения // Государство и право. 2006. № 11. С. 5–13.

¹² См.: Чечот Д. М. Административная юстиция : теоретические проблемы. Л., 1973. С. 74 ; Кипер Н. Г. Административно-правовой спор (теоретические проблемы) // Юрид. мир. 2007. № 12. С. 59–61.

его исключительно к судебному порядку рассмотрения¹³, что вызывает сомнение с точки зрения действующего законодательства, регламентирующего порядок рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации и норм административно-процессуального и уголовно-процессуального законодательства. Однако, как представляется, поскольку законодательством предусмотрен так называемый административный (внесудебный) порядок оспаривания, то ни о каком исключительно судебном рассмотрении речь не может идти.

Все рассматриваемые термины, включая «спор», «конфликт», «разногласие», «столкновение», представляют собой звенья одной и той же цепи. В юридической науке общепринятые слова и выражения не всегда имеют изначальное значение. Юриспруденция оперирует ими, внося определенный оттенок, исходя из цели применения. Конфликт, к примеру, служит отражением наивысшей степени спора, когда разногласия становятся непримиримыми. Иными словами, это высшая ступень спора. Тогда низшей ступенью будет разногласие.

Публично-правовой спор – это отношения, возникающие в связи с конфликтом и иными разногласиями между юридически неравными субъектами, одним из которых является орган исполнительной власти, другой орган и должностные лица, осуществляющие государственное управление, по поводу их решений, действий (бездействия), нормативных правовых актов, других публичных решений и действий, повлекших нарушение публичных прав.

Наличие публично-правового спора, переданного на рассмотрение и разрешение в судебные органы, порождает правовой феномен – «административное дело».

Термин «административное дело» используется в КАС РФ исключительно по отношению к делам, рассматриваемым в порядке административного судопроизводства. Предметом рассмотрения выступает публично-правовой спор, возникший между субъектами спорных отношений по вопросу принятия решений, действий (бездействия) органов власти, их должностных лиц, нормативных правовых актов, других публичных решений и действий, затрагивающих сферу публично-правовых отношений. В данном случае предметом судебного разбирательства являются отношения «власти – подчинения», составляющие содержание публично-правового спора.

До начала действия КАС РФ считалось, что понятие «административное дело» не совпадает с понятием «административный спор». Первое из них шире второго, поскольку административное дело, возникающее из управленческих (административных) правоотношений может иметь место как при наличии административного спора (в случае административной жалобы или административного иска), так и при его отсутствии (при-

¹³ См.: *Хахалева Е. В.* Контроль судов общей юрисдикции за деятельностью органов исполнительной власти и их должностных лиц : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д., 2011. С. 25.

влечение судом правонарушителя к административной ответственности, административное судебное санкционирование и т.д.)¹⁴.

Ю. Н. Старилов считает целесообразным оставить уже выработанные понятия административно-деликтного законодательства и создать новые. В теории и практике сформированы соответствующие категории: уголовные дела как дела о преступлении и дела об административном правонарушении. Законодателем используется термин «дела об административных правонарушениях», а не «административные дела». Смысл суждений Ю. Н. Старилова в том, что каждый вид юридических дел рассматривается в порядке соответствующего вида судопроизводства, например: уголовные дела – в порядке уголовного судопроизводства; гражданские дела – в порядке гражданского судопроизводства и т.д. Логично, что административные дела рассматриваются в порядке административного судопроизводства¹⁵.

Итак, полагаем, что терминология административного судопроизводства, используемая в КАС РФ, должна быть новой, отличной от используемой в КоАП РФ, устанавливающим порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях.

В формально-юридическом смысле понятие «юридическое дело» понимается как совокупность (пакет) документов, фиксирующих определенные факты и действия касательно данного рассматриваемого случая.

Введение в юридический оборот термина «административные дела» связано с вступлением в силу Федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», т.е. с 7 февраля 2011 г.

В п. 2 ст. 4 названного закона устанавливается, что суды общей юрисдикции рассматривают все гражданские и административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов. Как справедливо отмечает Ю. Н. Старилов, в подобной интерпретации исследуемый термин «позволяет предполагать о его непосредственном и главном взаимодействии с термином «административное судопроизводство» и его прямой связи с необходимостью защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов»¹⁶.

Важно понимать, что категория «административное дело» применима только в отношении публично-правовых споров, рассматриваемых по нормам КАС РФ. Дела же об административных правонарушениях являются не административными делами, а гражданскими либо арбитражны-

¹⁴ См.: Панова И. В. Проблемы рассмотрения административных дел // Вестник ВАС РФ. 2012. № 4. С. 78.

¹⁵ См.: Старилов Ю. Н. От административной юстиции к административному судопроизводству // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Серия: Юбилей, конференции, форумы. Воронеж, 2013. Вып. 7. С. 274.

¹⁶ Старилов Ю. Н. «Однозначное указание» для современного развития административного судопроизводства в России // Административное право и процесс. 2013. № 3. С. 3–11.

ми, поскольку рассматриваются соответственно в рамках гражданского или арбитражного судопроизводства. Рассмотрение административного дела в суде в соответствии с нормами КАС РФ является административным судопроизводством.

В КАС РФ статья, содержащая понятийный аппарат, отсутствует. Не встречается в тексте кодекса и дефиниция «административное дело». И тому есть объяснение: не приводятся понятия «уголовное дело» в УПК РФ, «гражданское дело» – в ГПК РФ и т.д. Такое понятие должно быть дано на доктринальном, а не законодательном уровне. Очевидно, что административными будут дела, подлежащие рассмотрению и разрешению по нормам КАС РФ. Но это не отрицает необходимость разработки данного определения в юридической науке.

Так, В. Ершов административное дело понимает как спор о соответствии законов и иных актов государственных органов и их действий (бездействия) общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации¹⁷.

По мнению Д. Ю. Щепкина, административное дело представляет собой систему мер, способов и процедур разрешения уполномоченными властными субъектами спорных административных правоотношений¹⁸.

И. М. Дивин считает, что административное дело – это форма, в которой излагается сущность спора, т.е. «документально выраженная и оформленная сущность административно-правового спора»¹⁹.

С данной точкой зрения не соглашается Е. Б. Лупарев, считающий тезис о том, что в административном деле излагается сущность спора, – довольно узкий подход. По его мнению, «в административном деле помимо изложения существа спора отражаются и исключительно процессуальные действия, не отражающие существа спора»²⁰.

А. И. Стахов рассматривает административное дело как совокупность вопросов о применении административно-правовых мер, связанных с конкретной фактической ситуацией, на основании и в соответствии с которой реализуется замкнутый цикл взаимосвязанных, документально оформленных действий и решений публичной администрации по обеспечению интеграции (взаимосвязи, согласованности) и защищенности (охраны и защиты) частных и публичных прав и законных интересов²¹.

¹⁷ См.: *Ершов В.* Признание нормативных правовых актов противоречащими Конституции РФ и федеральным законам : законотворческие идеи // Рос. юстиция. 2003. № 6. С. 15–18.

¹⁸ См.: *Щепкин Д. Ю.* Административные дела как вид административно-правовых споров : понятие, основные признаки, нормативная основа // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2007. № 2 (1). С. 185.

¹⁹ *Дивин И. М.* Указ. соч. С. 42.

²⁰ *Лупарев Е. Б.* Теория административно-правового спора в системе теории административной юстиции : размышления о перспективах развития и реального применения // Административное право и процесс. 2013. № 7. С. 42.

²¹ См.: *Стахов А. И.* Понятие и характерные особенности административно-процессуальных норм // Там же. 2015. № 3. С. 10–15.

Таким образом, большинство авторов под административным делом понимают именно административно-правовой спор. По нашему мнению, понятия «административное дело» и «административно-правовой спор» – разнопорядковые. Административно-правовой спор есть несовпадение (разногласия) или конфликт интересов между субъектами публичных правоотношений, а административное дело – это административно-правовой спор, принятый к производству суда, а также материалы, относящиеся к данному спору.

Исходя из правовой природы дел, составляющих предмет регулирования КАС РФ, следует выделить две категории административных дел: 1) дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций; 2) дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, связанных с судебным контролем за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий (ч. 1 ст. 1 КАС РФ). Подобное деление административных дел относительно, поскольку фактически поводом для судебного разбирательства и предметом рассмотрения выступает нарушение прав, свобод и законных интересов лица, обратившегося в суд, либо лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление.

Если следовать реализованной концепции административного судопроизводства, то согласно КАС РФ понятие «административное дело» употребляется в качестве общего термина для административных дел, предусмотренных ст. 1 данного кодекса.

К судебной компетенции административного судопроизводства не отнесены дела, вытекающие из публичных правоотношений, причисленные к компетенции Конституционного Суда РФ и арбитражных судов, а также дела об административных правонарушениях, об обращении взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (ч. 4, 5 ст. 1 КАС РФ).

Таким образом, категории «административно-правовой спор» и «административное дело» разнопорядковые по своей сути. Если административно-правовой спор выражается в несовпадении (разногласиях) или конфликте интересов между субъектами публичных правоотношений, то административное дело представляет собой требование о разрешении публично-правового спора, принятое судом к своему производству, а также материалы, касающиеся данного спора.

Воронежский государственный университет

Глодина А. В., аспирант кафедры административного и административного процессуального права

E-mail: nansy_2000@rambler.ru

Тел.: 8-920-229-23-14

Voronezh State University

Glodina A. V., Post-graduate Student of the Administrative and Administrative Procedural Law Department

E-mail: nansy_2000@rambler.ru

Tel.: 8-920-229-23-14