

ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ И РАЗГРАНИЧЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА И ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

© 2019 г. О. В. Панкова

Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА)

E-mail: ovpankova@msal.ru

Поступила в редакцию 11.04.2019 г.

Аннотация. В статье рассматриваются правовые категории «административное судопроизводство» и «производство по делам об административных правонарушениях» и их соотношение. В продолжение дискуссии, ставшей особенно острой после принятия и вступления в силу КАС РФ, приводятся аргументы о недопустимости интеграции производства по делам об административных правонарушениях в систему административного судопроизводства и обосновывается существование самостоятельной процессуальной формы отправления правосудия по делам об административных правонарушениях, отличной от административного судопроизводства, о котором говорится в ч. 2 ст. 118 Конституции РФ.

Ключевые слова: административное судопроизводство, производство по делам об административных правонарушениях, правосудие, судебная власть, административно-спорная юрисдикция, административно-наказательная юрисдикция.

Цитирование: Панкова О.В. Проблемы соотношения и разграничения административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях // Государство и право. 2019. № 12. С. 46–56.

DOI: 10.31857/S013207690007817-0

PROBLEMS OF CORRELATION AND DIFFERENTIATION OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS AND PROCEEDINGS OF ADMINISTRATIVE OFFENCES

© 2019 O. V. Pankova

Kutafin Moscow state Law University (MSAL)

E-mail: ovpankova@msal.ru

Received 11.04.2019

Abstract. The article deals with the legal categories “administrative proceedings” and “proceedings on administrative offences” in the context of their relationship. In continuation of the discussion, which became especially acute after the adoption and entry into force of the CAS of the Russian Federation, arguments are given about the inadmissibility of the integration of proceedings on administrative offenses into the system of administrative proceedings and the existence of an independent procedural form of justice in cases of administrative offenses, different from administrative proceedings, which is referred to in part 2 of article 118 of the Constitution.

Key words: administrative proceedings, proceedings on cases of administrative offences, justice, judiciary, administrative-contentious jurisdiction, administrative and criminal jurisdiction.

For citation: Pankova, O.V. (2019). Problems of correlation and differentiation of administrative proceedings of administrative offences // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 12, pp. 46–56.

Судебная административно-процессуальная форма, определяющая процессуальную деятельность суда по отправлению правосудия в административно-правовой сфере, позволяет упорядочить все компоненты содержания административно-судебного процесса путем выделения в его структуре двух видов производств: административно-спорных и административно-деликтных, каждый из которых представляет собой нормативно закрепленный порядок рассмотрения и разрешения соответствующих дел в суде, обеспечивающий последовательность принятия судебных актов и совершения юридически значимых действий при соблюдении основополагающих принципов правосудия.

Конечно, с лингвистической, точнее говоря, с семантической точки зрения, для того чтобы отразить специфику данных производств и показать их принадлежность именно суду, целесообразно использовать термин «судопроизводство». По существу, сама категория «судебная административно-процессуальная форма» применима именно к судопроизводству и обозначает порядок его осуществления.

В соответствии со ст. 118 Конституции РФ судебная власть реализуется только посредством определенных видов судопроизводств, в числе которых наряду с гражданским, уголовным и конституционным названо административное судопроизводство. Казалось бы, вид судопроизводства в административно-правовой сфере определен на самом высоком законодательном уровне — конституционном, и никакой проблемы здесь нет. В действительности же все обстоит гораздо сложнее. В итоге многолетней дискуссии по теме административного судопроизводства, которая велась с декабря 1993 г. в связи с закреплением в Конституции РФ данной формы осуществления правосудия в Российской Федерации, хотя и был принят Федеральный закон от 20 февраля 2015 г. «Кодекс административного судопроизводства»¹ (КАС РФ), ознаменовавший появление новой административно-процессуальной формы, так и не удалось решить главный вопрос — о границах указанного понятия и уяснить его место в структуре административного права и системе административно-процессуального регулирования. В концептуальном плане термин «административное судопроизводство» до сих пор также не определен, и нет ясности по поводу его соотношения с процессуальной формой осуществления правосудия по делам об административных правонарушениях. К тому же и законодательное регулирование в этой сфере явно противоречиво.

Так, в ст. 29 судах АПК РФ, который в течение длительного времени оставался единственным кодифицированным законодательным актом, использовавшим вслед за Конституцией РФ термин «административное судопроизводство», под ним понимается производство по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, в том числе по нескольким делам об административных правонарушениях. В то же время в ст. 1 КАС РФ, который является основным нормативным правовым актом, регламентирующим административное судопроизводство, оно интерпретируется как порядок рассмотрения и разрешения в судах общей юрисдикции административных дел, возникающих из урегулированной административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий. При этом прямо оговорено, что положения данного нормативного правового акта не распространяются на производство по делам об административных правонарушениях.

Именно в этой пока неясной ситуации правового регулирования сформировалось несколько подходов к интерпретации административного судопроизводства в контексте его соотношения с административным процессом, административной юстицией и производством по делам об административных правонарушениях, осуществляемом в судах.

1. Административное судопроизводство рассматривается через призму института административной юстиции и считается административным процессом. В рамках данного подхода одни ученые (Ю.Н. Старилов, Д.В. Уткин и др.) отождествляют данные правовые категории², а другие определяют административное судопроизводство в качестве процессуальной составляющей административной юстиции (Н.Г. Салищева, Е.Б. Абросимова, Н.Ю. Хаманева, Б.В. Россинский, Л.А. Николаева, А.К. Соловьева,

¹ См.: СЗ РФ. 2015. № 10, ст. 1391.

² См.: Старилов Ю.Н. От административной юстиции к административному судопроизводству // Административное судопроизводство в Российской Федерации и формирование административно-процессуального законодательства. Сер. «Юбилей, конференции, форумы». Вып. 7 / отв. ред. Ю.Н. Старилов. Воронеж, 2013. С. 212, 213; Егоров же. Появление Кодекса административного судопроизводства — новый этап в развитии процессуального законодательства // Судья. 2017. № 3. С. 7; Васильева Е.С., Нехайчик В.К. Концепция административного судопроизводства в механизме административно-правового воздействия // Административное право и муниципальное право. 2011. № 10. С. 38–43.

С.Н. Махина, О.С. Рогачева и др.)³. При этом в обоих случаях производство по делам об административных правонарушениях выводится за рамки административного судопроизводства. Разница состоит лишь в том, что в первом случае оно вообще не считается процессуальной деятельностью, а во втором — включается в объем понятия административной юрисдикции, выделяемой в структуре административного процесса делам с административным судопроизводством.

Концентрированным выражением точки зрения сторонников этого подхода может служить высказывание В.А. Туманова о том, что надо отличать защиту граждан в сфере административных отношений от осуждения мелких правонарушителей и взыскания штрафов в судебном порядке⁴.

2. Административное судопроизводство рассматривается как составная часть судебного, а не административного процесса и связывается с деятельностью судов по осуществлению контроля за действиями и решениями органов публичной администрации. В этом случае производство по делам об административных правонарушениях исключается из понятия административного судопроизводства и относится к административному процессу. Данной позиции придерживается большинство представителей науки гражданского процессуального права.

Например, Н.А. Громошина, разделяя эту точку зрения, аргументирует ее тем, что в соответствии

³ См.: Салищева Н., Абросимова Е. Административная форма и административный процесс в России // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 3 (52). С. 152; Салищева Н.Г. Административно-процессуальные отношения: развитие на современном этапе, проблемы законодательного регулирования // Труды ИГП РАН. 2009. № 1. С. 20; Административное право России: курс лекций / под ред. Н.Ю. Хамановой. М., 2007. С. 505–522; Россинский Б.В. Окончательно ли разграничение административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях? // Журнал рос. судопроизводства. 2016. № 1. С. 50; Николаева Л.А., Соловьева А.К. Административная юстиция и административное судопроизводство. СПб., 2004. С. 36, 97; Махина С.Н. Административный процесс и административное судопроизводство: влияние процессов децентрализации и перспективы развития в свете административной и судебной реформ // Правовая наука и реформа юридического образования: сб. науч. тр. Вып. 20. Судебная реформа и правосудие в Российской Федерации: соотношение, правовое качество и проблемы. Воронеж, 2006. С. 48, 49; Рогачева О.С. Судопроизводство по делам об административных правонарушениях и административное судопроизводство: сходство, противоречие, перспективы взаимодействия // Административное судопроизводство в Российской Федерации и формирование административно-процессуального законодательства. Сер. «Юбилей, конференции, форумы». Вып. 7 / отв. ред. Ю.Н. Стариков. С. 741, 746.

⁴ См.: Совершенствование правосудия в России. Интервью главного редактора журнала с В.А. Тумановым // Государство и право. 1998. № 12. С. 16.

с обновленной редакцией п. «о» ст. 71 Конституции РФ к исключительному ведению Российской Федерации относится процессуальное законодательство, в которое со всей очевидностью должно включаться законодательство об административном судопроизводстве, тогда как административно-процессуальное законодательство, под которым имеется в виду, в частности, законодательство об административных правонарушениях, по-прежнему фигурирует без изменений в п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ и находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Исходя из толкования приведенных конституционных норм, автор делает вывод о том, что административный процесс — это не административное судопроизводство, а урегулированная законодательством деятельность по привлечению к административной ответственности, причем как судами, так и уполномоченными государственными органами⁵.

Среди представителей административно-правовой науки сходное мнение выражено П.П. Серковым, который обосновывает принадлежность административного судопроизводства к судебному процессу и доказывает необходимость его отграничения от производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого как судами, так и несудебными органами. Как указывает автор, данное производство «представляет собой самостоятельный правовой институт по отношению к административному судопроизводству»⁶.

3. Административное судопроизводство признается процессуальной формой, которая создает полноценный механизм защиты государства и общества от противоправных действий и решений органов публичной власти и их должностных лиц, а деятельность судей по рассмотрению дел об административных правонарушениях — процедурно-процессуальным режимом реализации административной ответственности (Ю.Е. Аврутин)⁷. Объяснением этому служит, вероятно, то обстоятельство, что нормы, регламентирующие порядок производства по делам об административных правонарушениях в судах, обладают свойством некоей

⁵ См.: Громошина Н.А. О единстве процесса и месте административного судопроизводства в системе российского права: продолжение дискуссии // Административное право и процесс. 2018. № 3. С. 43.

⁶ Серков П.П. К вопросу о понимании современного административного судопроизводства // Административное право и процесс. 2013. № 9. С. 9–14.

⁷ См.: Аврутин Ю.Е. О соотношении административного процесса, административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях // Актуальные проблемы административного судопроизводства: материалы Всерос. науч.-практ. конф. (Омск, 28 ноября 2014 г.) / отв. ред. Ю.П. Соловей. Омск, 2015. С. 27.

фрагментарности правового регулирования, в силу чего «не дотягивают» до уровня юридического процесса.

4. Под административным судопроизводством понимается способ отправления правосудия, закреплением административном в осуществлении судами деятельности по рассмотрению и разрешению в судебных заседаниях административных споров и дел об административных правонарушениях. В связи с этим выделяются две формы административного судопроизводства: административно-спорная, или административно-тяжебная, юрисдикция (административная юстиция) и административно-деликтная юрисдикция (Д.Н. Бахрах, А.П. Шергин, М.С. Студеникина, А.С. Дугенец, А.Б. Зеленцов, О.А. Ястребов, С.Д. Хазанов, П.И. Кононов и др.)⁸. В рамках этой концепции административное судопроизводство чаще всего интерпретируется как составная часть административного процесса. Однако отдельные авторы неправомерно исключают его из объема данного понятия, в результате чего статус производства по делам об административных правонарушениях определяется неоднозначно — в зависимости от того, кто рассматривает дело. Так, например, следуя логике Д.Н. Бахраха, если производство по делу об административном правонарушении осуществляется субъектом исполнительной власти, то оно является частью административно-юрисдикционного процесса, а если судом — то это административное судопроизводство и правосудие⁹.

В целом стремление к интеграции судебного производства по делам об административных

⁸ См.: Шергин А.П. О понимании административного судопроизводства // Административное судопроизводство в Российской Федерации и формирование административно-процессуального законодательства. Сер. «Юбилей, конференции, форумы». Вып. 7 / отв. ред. Ю.Н. Стариков. С. 752–761; Административная ответственность (часть Общая): учеб. пособие / под ред. Д.Н. Бахраха. Екатеринбург, 2004. С. 70; Студеникина М.С. Процессуальные формы осуществления правосудия по административным делам // Судебная реформа в России. М., 2001. С. 177; Зеленцов А.Б. Конфликты в управлении и управление конфликтами. М., 2001. С. 489, 490; Его же. Административное правосудие: проблема теоретического определения понятия // Вестник РУДН. Сер. «Юридические науки». 2000. № 2. С. 40; Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Судебное административное право: учеб. М., 2017. С. 259; Хазанов С.Д. Кодекс административного судопроизводства: концепция и юридический инструментарий // Теория и практика административного права и процесса: материалы Всеросс. науч.-практ. конф. Краснодар, 2006. С. 276; Кононов П.И. Проблемы понимания и нормативной регламентации административного судопроизводства в Российской Федерации // Актуальные проблемы административного судопроизводства: материалы Всеросс. науч.-практ. конф. (Омск, 28 ноября 2014 г.) / отв. ред. Ю.П. Соловей. С. 117–124.

⁹ См.: Административная ответственность (часть Общая): учеб. пособие / под ред. Д.Н. Бахраха. С. 70.

правонарушениях в систему административного судопроизводства характерно для многих научных, в том числе диссертационных, исследований последних лет, причем в качестве своего рода аксиомы, не требующей доказательств¹⁰. И все же некоторые ученые (А.П. Шергин, А.Б. Зеленцов, П.И. Кононов) аргументируют свою точку зрения на этот счет. Как правило, они обосновывают ее тем, что:

деятельность судов по рассмотрению дел об административных правонарушениях может осуществляться только в рамках административного судопроизводства, поскольку иное противоречило бы смыслу ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, в которой приведен исчерпывающий перечень форм судопроизводства, а также ст. 1 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», из которой следует, что суды не могут рассматривать подведомственные и подсудные им дела вне рамок судопроизводства;

в ст. 29 АПК РФ прямо закреплено, что дела об административных правонарушениях рассматриваются в порядке административного судопроизводства;

в соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда РФ, выраженными в целом ряде постановлений и определений¹¹, судебный порядок рассмотрения и разрешения дел об

¹⁰ См., напр.: Петрухин А.А. Судебно-административная юрисдикция: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 10; Надольская Ю.В. Административное судопроизводство (теоретические, правовые и организационные аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 20–22; Кобисская Т.М. Рассмотрение мировыми судьями дел об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2006. С. 35–47; Соловьева О.М. Производство по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2004. С. 21–26; Бабаева О.Н. Административное судопроизводство как форма деятельности мировых судей: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2007. С. 11; Москаленко С.С. Судопроизводство по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2009. С. 18–88.

¹¹ См., напр.: постановление Конституционного Суда РФ от 28.05.1999 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 266 и пункта 3 части первой статьи 267 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан Е.А. Арбузовой, О.Б. Колегова, А.Д. Кутырева, Р.Т. Насибулина и В.И. Ткачука» // СЗ РФ. 1999. № 23, ст. 2890; постановление Конституционного Суда РФ от 12.05.1998 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений абзаца шестого статьи 6 и абзаца второй части первой статьи 7 Закона Российской Федерации от 18 июня 1993 года “О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением” в связи с запросом Дмитровского районного суда Московской области и жалобами граждан» // СЗ РФ. 1998. № 20, ст. 2173.

административных правонарушениях является административным судопроизводством¹².

Интересное теоретическое обоснование необходимости включения в предмет административного судопроизводства деятельности судов по рассмотрению дел об административных правонарушениях приводит А.Б. Зеленцов. По его мнению, объединение административно-тяжебной и административно-деликтной юрисдикции в единую форму отправления правосудия обусловлено рядом общих признаков, характеризующих административно-тяжебные и административно-деликтные дела: 1) основанием для их формирования является административно-правовой конфликт; 2) они возбуждаются посредством определенных правовых актов; 3) возникают, разворачиваются и завершаются в соответствии с процессуальными нормами, предназначенными для разрешения конфликтных ситуаций; 4) юридически оформляются в виде предусмотренных законодательством документов, отражающих процессуальную деятельность участников административно-правового конфликта¹³.

На первый взгляд приведенные суждения вполне логичны, так как в силу ч. 2 ст. 118 Конституции РФ и ст. 1 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» разрешение судами любых категорий дел является судопроизводством, в связи с чем дела об административных правонарушениях также могут рассматриваться и разрешаться судьями только в форме судопроизводства. Однако, опираясь на данное установление, еще нельзя сделать вывода о том, что судопроизводство по делам об административных правонарушениях должно идентифицироваться именно с административным судопроизводством.

Прежде всего следует иметь в виду, что со вступлением Российской Федерации в Совет Европы отождествление административного судопроизводства с судебным производством по делам об административных правонарушениях, которое было достаточно распространено на первых этапах становления государственности, перестало соответствовать сложившемуся в других представлениям о нем как о существенной сфере мировой правовой системы, связанной с защитой прав, свобод

и охраняемых законодательством интересов физических и юридических лиц¹⁴. Тем самым возникла потребность увидеть в административном судопроизводстве новое качество судебной власти и необходимость формирования нового качества российского правосудия¹⁵.

Неудивительно поэтому, что в КоАП РФ, принятом в 2002 г., термин «административное судопроизводство» вообще не используется, тогда как другие формы судопроизводства, упомянутые в ст. 118 Конституции РФ, — конституционное, уголовное и гражданское — воспроизводятся в самих нормативных правовых актах, устанавливающих процессуальные формы осуществления правосудия. Применительно к административному судопроизводству такое тождество понятий помимо АПК РФ мы находим в принятом в 2015 г. КАС РФ, в котором, в отличие от АПК РФ, вопрос о его соотношении с КоАП РФ имеет теоретически обоснованное и логически приемлемое решение, выразившееся в отграничении осуществляемой в соответствии с данным Кодексом судебной защиты граждан и организаций в сфере административных и иных публичных отношений от применения административных наказаний в судебном порядке, на которое в силу всех прямого указания ст. 1 КАС РФ его положения не распространяются.

И это, кстати, не случайная запись, которую без труда можно изменить, а концептуальное положение КАС РФ, корреспондирующее основополагающей идее КоАП РФ, в котором порядок судебного рассмотрения дел об административных правонарушениях именуется производством по делам об административных правонарушениях, а не административным судопроизводством и не судопроизводством по делам об административных правонарушениях.

Конечно, против приведенного подхода можно возражать, как это делают некоторые ученые, ссылаясь, например, на то, что законодатель не мог использовать в КоАП РФ конституционную терминологию, поскольку она является обобщающей категорией, а судьи — далеко не единственные субъекты административной юрисдикции, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, в связи с чем применять в отношении всех субъектов, наделенных административно-юрисдикционными полномочиями, категорию, имманентную только судебной власти, вряд ли

¹² См.: Шергин А.П. Указ. соч. С. 761; Кононов П.И. Указ. соч. С. 123, 124; Его же. Административное судопроизводство как структурная часть административного процесса // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 40; Захарова (Рогачева) О.С. Понятие административного судопроизводства по делам об административных правонарушениях // Росс. судья. 2008. № 7. С. 35.

¹³ См.: Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор (Теоретико-методологические подходы к исследованию) // Правоведение. 2000. № 1. С. 69. С. 115.

¹⁴ См.: Совершенствование правосудия в России. Интервью главного редактора журнала с В.А. Тумановым. С. 16.

¹⁵ См.: Стариков Ю.Н. Административное судопроизводство как способ повышения качества Российского государства // Актуальные вопросы публичного права. 2013. № 8. С. 104.

корректно¹⁶. Однако эта позиция была высказана еще до принятия КАС РФ, который, по нашему мнению, все расставил по своим местам, отразив господствующую правовую идеологию в формировании законодательства об административном судопроизводстве, для которого административно-деликтологические характеристики неприменимы.

Аналогичный подход к проблеме понятия административного судопроизводства в контексте его соотношения с производством по делам об административных правонарушениях, осуществляемым в судах, демонстрирует и практика Верховного Суда РФ, который ни в постановлениях Пленума, посвященных процессуальным аспектам КоАП РФ, ни в Обзорах судебной практики, ни в постановлениях по конкретным делам не называет установленный в КоАП РФ комплекс процессуальных правил административным судопроизводством.

Теоретически рассуждая, судопроизводство по делам об административных правонарушениях может быть отнесено к категории «административное судопроизводство». Однако с точки зрения задач и предмета судебной деятельности, состава участников судебного разбирательства, способов возбуждения дела в суде, процессуальных средств, используемых судом при разрешении таких дел и порядка их рассмотрения, особенностей полномочий суда и вынесения судебного акта, а также порядка и сроков его обжалования административно-деликтная юрисдикция — это не административное судопроизводство в смысле, который придается данному понятию в ст. 1 КАС РФ.

Сущность производства по также делам о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законодательством интересов и производства по делам об административных правонарушениях заметно различается. Причем эти различия настолько существенны, что не укладываются в понятие вариативности административного судопроизводства, которая присутствует при разрешении отдельных категорий административно-правовых споров, предусмотренных КАС РФ, характеризующихся определенной процедурной автономностью, а свидетельствуют о самостоятельности производства по делам об административных правонарушениях по отношению к административному судопроизводству.

Оценивая с позиций правовой теории, а также сложившейся в Российской Федерации и за рубежом практики осуществления административного судопроизводства дела об административных правонарушениях и административно-правовые споры, становится очевидным, что они относятся

к разным процессуальным формам реализации судебной власти, которые в силу присущей им специфики целей, задач и способов осуществления правосудия не могут выражено быть интегрированы в систему административного судопроизводства.

Критерием такого разграничения являются особенности материально-правовых охранительных отношений, лежащих в основе этих категорий дел, наличие которых обуславливает необходимость выделения особых процессуальных форм их рассмотрения. Так, если в первом случае речь идет о судебной защите прав, свобод и законных интересов граждан и организаций в сфере деятельности органов публичной власти, предметом которой является публично-правовой интерес, то во втором — о применении мер воздействия к правонарушителям, что напрямую связано не столько с правозащитной функцией суда, сколько с карательной составляющей его деятельности, требующей адекватной процессуальной формы реализации правосудия.

Как известно, в теории процессуального права все охранительные правоотношения, призванные опосредовать властную деятельность государства по обеспечению правового механизма и социальной структуры, предлагается дифференцировать на два типа: охранительные правоотношения гражданско-правового и уголовно-правового типа¹⁷. Естественно, что тип реализуемого в процессе охранительного отношения находится в непосредственной взаимосвязи с типом процесса и предопределяет его. На это обстоятельство верно обратила внимание Н.А. Громошина, выделив два типа судебного процесса: уголовно-правовой и гражданско-правовой (цивилистический)¹⁸.

Очевидно, что охранительные отношения, возникающие в случае принятия правового акта управления или совершения действия, нарушения прав или свобод граждан, являются отношениями гражданско-правового типа и отличаются от охранительных отношений, возникающих в связи с совершением административного правонарушения и опосредующих назначение административного наказания, которые относятся к отношениям уголовно-правового типа.

Рассуждая таким образом, можно сделать вывод о том, что в процессуальном плане производство по административным правонарушениям относится к уголовно-правовому типу процесса и имеет много общего с уголовным судопроизводством.

¹⁷ См.: Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории. М., 1991. С. 89, 90.

¹⁸ См.: Громошина Н.А. Дифференциация, унификация и упрощение в гражданском судопроизводстве. М., 2010. С. 30–58.

¹⁶ См.: Шергин А.П. Указ. соч. С. 758.

Это предопределено карательной направленностью обоих производств, в рамках которых производится установление факта правонарушения и его квалификация по действующему законодательству, доказывание вины правонарушителя и привлечение его к ответственности либо прекращение производства по делу. Сближение производства по делам об административных правонарушениях и уголовного судопроизводства осуществляется по нескольким наиболее важным параметрам, в числе которых можно назвать: единство их задач и функций, обвинение в совершении правонарушения со стороны государства, презумпция невиновности, обстоятельства, исключают ответственность, и др.

В свою очередь, деятельность судов по разрешению административно-правовых споров осуществляется в рамках цивилистического типа процесса, для которого производство по делам об административных правонарушениях чуждо. По этому поводу еще в 1911 г. А.И. Елистратов писал, что смешение рассмотрения споров о праве и привлечение к административной ответственности являются «недоразумением»¹⁹. Годы позже С.А. Корф, обращаясь к проблеме административной юстиции в Российской Империи, также отмечал, что «источником и образцом построения административного процесса... послужил процесс гражданский»²⁰. Очевидно, что если исходить из существовавшего в то время понимания административного процесса как процессуальной формы деятельности судов по разрешению административно-правовых споров, то можно сделать вывод о том, что автор этой цитаты имел в виду источник и образец построения административного судопроизводства. И действительно, современное административное судопроизводство зародилось именно внутри гражданского процесса и приближено к гражданскому судопроизводству. В частности, многие положения, закрепленные в нормах КАС РФ и ГПК РФ, тождественны либо похожи друг на друга, что подтверждает наличие тесной связи между указанными видами судопроизводств.

Таким образом, административно-спорная юрисдикция и административно-наказательная деятельность относятся к разным типам процесса, в основе которых лежат разные типы материальных охранительных правоотношений. Поэтому интеграция актов по делам об административных правонарушениях, осуществляемая в судах, в систему административного судопроизводства объективно невозможна.

¹⁹ Елистратов А.И. Административное право. М., 1911. С. 24.

²⁰ Корф С.А. Административная юстиция в России. Т. 2. СПб., 1910. С. 466, 467.

Из этого вывода логично проистекают еще три, обусловленные предметом настоящего исследования:

1) административное судопроизводство и административно-судебный процесс — не тождественные понятия, первое — часть второго, в которое также входит производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое в судах;

2) административное судопроизводство представляет собой способ осуществления правосудия по административным (административно-спорным) делам, а производство по делам об административных правонарушениях — по административно-деликтным делам;

3) административное судопроизводство и судопроизводство по делам об административных правонарушениях осуществляются в определенном законодательством порядке — судебной административно-процессуальной форме.

Внеся некоторую ясность в проблему соотношения категорий «административное судопроизводство» и «производство по делам об административных правонарушениях», правомерно поставить следующий вопрос: какое судопроизводство из числа предусмотренных ч. 2 ст. 118 Конституции РФ осуществляют суды, рассматривая дела об административных правонарушениях? Если ему не находится места ни в административном, ни в гражданском судопроизводстве, то вряд ли правильно отправлять его в уголовное судопроизводство и уж тем более в конституционное!²¹

Отвечая на поставленный вопрос, Ю.Н. Старилов отмечает, что в настоящее время отсутствует конституционно-правовая норма, которая определяла бы местонахождение производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого в судах, в системе перечисленных в ч. 2 ст. 118 Конституции РФ видов судопроизводства²². На наш взгляд, по-другому и невозможно представить ответ на данный вопрос. Проблема состоит лишь в том, что он удивительным образом расходится с правовой позицией Конституционного Суда РФ, который в Постановлении от 28 мая 1999 г. № 9-П указал, что суды (судьи) в рамках осуществления административного судопроизводства наделены как полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях и привлечению к административной ответственности,

²¹ См.: Громошина Н.А. О месте административного судопроизводства в правовой системе // Журнал рос. судопроизводства. 2016. № 1. С. 26.

²² См.: Старилов Ю.Н. Появление Кодекса административного судопроизводства — новый этап в развитии процессуального законодательства. С. 8.

так и полномочиями по контролю за законностью и обоснованностью постановлений о наложении административных взысканий, выносимых другими уполномоченными на это органами (должностными лицами)»²³.

Но разве могло быть иначе? Нет никаких сомнений, что иного Конституционный Суд РФ и не мог разъяснить. Не мог же он утверждать, что судопроизводство по делам об административных правонарушениях отсутствует или не определено.

Что же касается концепции административно-судопроизводства, реализованной в АПК РФ, в котором производство по делам об административных правонарушениях оказалось втянутым в форму не свойственного ему цивилистического процесса, то она также вызывает возражения. Надо полагать, что в данном случае состоявшееся законодательное решение: рассматривать дела о привлечении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к административной ответственности и об обжаловании постановлений по этим делам в порядке административного судопроизводства по правилам АПК РФ, ненамного отличающимся от правил разрешения административно-правовых и гражданско-правовых споров, — было обусловлено стремлением государства создать такой судебный порядок разрешения указанных дел, который в большей степени был бы приближен к привычному для арбитражных судов цивилистическому процессу и выгодно отличался бы от КоАП РФ с точки зрения гарантий соблюдения прав и законных интересов лиц, привлекаемых к административной ответственности. Впрочем, у законодателя всегда немало своих причин, и не всегда они теоретически обоснованы. Как видим, в ситуации с АПК РФ сугубо политические причины оказались достаточно весомыми и долговечными.

И все же они явно недостаточны для того, чтобы обосновывать необходимость включения дел об административных правонарушениях в предмет административного судопроизводства со ссылкой на ст. 29 АПК РФ, как это нередко встречается на практике.

Представляется, что объединение в модели административного судопроизводства судебной деятельности, предмет которой наряду с административно-правовыми спорами составляли бы дела об административных правонарушениях, в том числе о проверке законности и обоснованности постановлений и решений по этим делам возможно лишь в том случае, если законодателем Российской Федерации будет воспринята конструкция административно-наказательного иска, или «иска

о применении репрессии», успешно применяемая во Франции, при использовании которой дело о привлечении к административной ответственности приобретает характер спора об административной ответственности. Как указывает А.Б. Зеленцов, только при использовании этой конструкции интеграция производства по делам об административных правонарушениях в систему административного судопроизводства оказывается оправданной²⁴.

* * *

Таким образом, в Российской Федерации фактически существуют две процессуальные формы осуществления правосудия в административно-правовой сфере: административное судопроизводство и судопроизводство (или судебное производство) по делам об административных правонарушениях, которое привычнее именовать производством по делам об административных правонарушениях, поскольку именно этот термин используется в КоАП РФ.

С учетом изложенного, ч. 2 ст. 118 Конституции РФ было бы целесообразно уточнить, дополнив уже имеющиеся в ней виды судопроизводств указанием на производство по делам об административных правонарушениях.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Аврутин Ю.Е.* О соотношении административного процесса, административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях // Актуальные проблемы административного судопроизводства: материалы Всероссий. науч.-практ. конф. (Омск, 28 ноября 2014 г.) / отв. ред. Ю.П. Соловей. Омск, 2015. С. 27.
2. Административная ответственность (часть Общая): учеб. пособие / под ред. Д.Н. Бахраха. Екатеринбург, 2004. С. 70.
3. Административное право России: курс лекций / под ред. Н.Ю. Хаманевой. М., 2007. С. 505–522.
4. *Бабаева О.Н.* Административное судопроизводство как форма деятельности мировых судей: автореф. дис... канд. юрид. наук. Воронеж, 2007. С. 11.
5. *Васильева Е.С., Нехайчик В.К.* Концепция административного судопроизводства в механизме административно-правового воздействия // Административное право и муниципальное право. 2011. № 10. С. 38–43.

²⁴ См.: *Зеленцов А.Б.* Судебное административное право: теоретические проблемы становления // Актуальные проблемы административного судопроизводства: материалы Всероссий. науч.-практ. конф. (Омск, 28 ноября 2014 г.) / отв. ред. Ю.П. Соловей. Омск, 2015. С. 84.

²³ См.: СЗ РФ. 1999. № 23, ст. 2890.

6. *Громошина Н.А.* Дифференциация, унификация и упрощение в гражданском судопроизводстве. М., 2010. С. 30–58.
7. *Громошина Н.А.* О единстве процесса и месте административного судопроизводства в системе российского права: продолжение дискуссии // *Административное право и процесс.* 2018. № 3. С. 43.
8. *Громошина Н.А.* О месте административного судопроизводства в правовой системе // *Журнал рос. судопроизводства.* 2016. № 1. С. 26.
9. *Елистратов А.И.* Административное право. М., 1911. С. 24.
10. *Захарова (Рогачева) О.С.* Понятие административного судопроизводства по делам об административных правонарушениях // *Росс. судья.* 2008. № 7. С. 35.
11. *Зеленцов А.Б.* Административное правосудие: проблема теоретического определения понятия // *Вестник РУДН. Сер. «Юридические науки».* 2000. № 2. С. 40.
12. *Зеленцов А.Б.* Административно-правовой спор (Теоретико-методологические подходы к исследованию) // *Правоведение.* 2000. № 1. С. 69, 115.
13. *Зеленцов А.Б.* Конфликты в управлении и управление конфликтами. М., 2001. С. 489, 490.
14. *Зеленцов А.Б.* Судебное административное право: теоретические проблемы становления // *Актуальные проблемы административного судопроизводства. Материалы всеросс. науч.-практич. конф. (Омск, 28 ноября 2014 г.)* / отв. ред. Ю.П. Соловей. Омск, 2015. С. 84.
15. *Зеленцов А.Б., Ястребов О.А.* Судебное административное право: учеб. М., 2017. С. 259.
16. *Кобисская Т.М.* Рассмотрение мировыми судьями дел об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук, Челябинск, 2006. С. 35–47.
17. *Кононов П.И.* Административное судопроизводство как структурная часть административного процесса // *Административное право и процесс.* 2015. № 11. С. 40.
18. *Кононов П.И.* Проблемы понимания и нормативной регламентации административного судопроизводства в Российской Федерации // *Актуальные проблемы административного судопроизводства: материалы Всеросс. науч.-практ. конф. (Омск, 28 ноября 2014 г.)* / отв. ред. Ю.П. Соловей. Омск, 2015. С. 117–124.
19. *Корф С.А.* Административная юстиция в России. Т. 2. СПб., 1910. С. 466, 467.
20. *Махина С.Н.* Административный процесс и административное судопроизводство: влияние процессов децентрализации и перспективы развития в свете административной и судебной реформ // *Правовая наука и реформа юридического образования: сб. науч. тр. Вып. 20. Судебная реформа и правосудие в Российской Федерации: соотношение, правовое качество и проблемы.* Воронеж, 2006. С. 48, 49.
21. *Москаленко С.С.* Судопроизводство по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2009. С. 18–88.
22. *Надольская Ю.В.* Административное судопроизводство (теоретические, правовые и организационные аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 20–22.
23. *Николаева Л.А., Соловьева А.К.* Административная юстиция и административное судопроизводство. СПб., 2004. С. 36, 97.
24. *Петрухин А.А.* Судебно-административная юрисдикция: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 10.
25. *Протасов В.Н.* Основы общеправовой процессуальной теории. М., 1991. С. 89, 90.
26. *Рогачева О.С.* Судопроизводство по делам об административных правонарушениях и административное судопроизводство: сходство, противоречие, перспективы взаимодействия // *Административное судопроизводство в Российской Федерации и формирование административно-процессуального законодательства. Сер. «Юбилей, конференции, форумы».* Вып. 7 / отв. ред. Ю.Н. Стариков. Воронеж, 2013. С. 741, 746.
27. *Россинский Б.В.* Окончательно ли разграничение административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях? // *Журнал рос. судопроизводства.* 2016. № 1. С. 50.
28. *Салищева Н.Г.* Административно-процессуальные отношения: развитие на современном этапе, проблемы законодательного регулирования // *Труды ИГП РАН.* 2009. № 1. С. 20.
29. *Салищева Н., Абросимова Е.* Административная реформа и административный процесс в России // *Сравнительное конституционное обозрение.* 2005. № 3 (52). С. 152.
30. *Серков П.П.* К вопросу о понимании современного административного судопроизводства // *Административное право и процесс.* 2013. № 9. С. 9–14.
31. Совершенствование правосудия в России. Интервью главного редактора журнала с В.А. Тумановым // *Государство и право.* 1998. № 12. С. 16.
32. *Соловьева О.М.* Производство по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2004. С. 21–26.
33. *Стариков Ю.Н.* Административное судопроизводство как способ повышения качества Российско-

- го государства // Актуальные вопросы публично-го права. 2013. № 8. С. 104.
34. *Старилов Ю.Н.* От административной юстиции к административному судопроизводству // Административное судопроизводство в Российской Федерации и формирование административно-процессуального законодательства. Сер. «Юбилеи, конференции, форумы». Вып. 7 / отв. ред. Ю.Н. Старилов. Воронеж, 2013. С. 212, 213.
 35. *Старилов Ю.Н.* Появление Кодекса административного судопроизводства – новый этап в развитии процессуального законодательства // Судья. 2017. № 3. С. 7, 8.
 36. *Студеникина М.С.* Процессуальные формы осуществления правосудия по административным делам // Судебная реформа в России. М., 2001. С. 177.
 37. *Хазанов С.Д.* Кодекс административного судопроизводства: концепция и юридический инструментарий // Теория и практика административного права и процесса: материалы Всеросс. науч.-практ. конф. Краснодар, 2006. С. 276.
 38. *Шергин А.П.* О понимании административного судопроизводства // Административное судопроизводство в Российской Федерации и формирование административно-процессуального законодательства. Сер. «Юбилеи, конференции, форумы». Вып. 7 / отв. ред. Ю.Н. Старилов. Воронеж, 2013. С. 752–761.
 7. *Gromoshina N.A.* On the unity of the process and the place of administrative proceedings in the system of Russian law: continuation of the discussion // Administrative Law and process. 2018. No. 3. P. 43 (in Russ.).
 8. *Gromoshina N.A.* On the place of administrative procedure in the legal system // Journal of Russ. jurisdictions. 2016. No. 1. P. 26 (in Russ.).
 9. *Elistratov A.I.* Administrative Law. M., 1911. P. 24 (in Russ.).
 10. *Zakharova (Rogacheva) O.S.* The Concept of administrative proceedings in cases of administrative offenses // Ross. judge. 2008. No. 7. P. 35 (in Russ.).
 11. *Zelentsov A.B.* Administrative justice: the problem of theoretical definition of the concept // Vestnik PFUR. Ser. “Legal science”. 2000. No. 2. P. 40 (in Russ.).
 12. *Zelentsov A.B.* Administrative and legal dispute (Theoretical and methodological approaches to the study) // Jurisprudence. 2000. No. 1. P. 69, 115 (in Russ.).
 13. *Zelentsov A.B.* Conflicts in management and conflict management. M., 2001. P. 489, 490 (in Russ.).
 14. *Zelentsov A.B.* Judicial Administrative Law: theoretical problems of formation // Actual problems of administrative proceedings. Proceedings of the science.-pract. Conf. (Omsk, November 28, 2014) / rev. ed. Yu. P. Solovey. Omsk, 2015. P. 84 (in Russ.).
 15. *Zelentsov A.B., Yastrebov O.A.* Judicial administrative law: Textbook. M., 2017. P. 259 (in Russ.).
 16. *Kabissa T.M.* The consideration of the justices of the peace of administrative offences: dis. ... PhD in Law. Chelyabinsk, 2006. P. 35–47 (in Russ.).
 17. *Kononov P.I.* Administrative proceedings as a structural part of the administrative process // Administrative Law and process. 2015. No. 11. P. 40 (in Russ.).
 18. *Kononov P.I.* Problems of understanding and regulatory regulation of administrative proceedings in the Russian Federation // Actual problems of administrative proceedings: materials All-Russ. science.–pract. Conf. (Omsk, November 28, 2014) / rev. ed. Yu. P. Solovey. Omsk, 2015. P. 117–124 (in Russ.).
 19. *Korff S.A.* Administrative justice in Russia. Vol. 2. SPb., 1910. P. 466, 467 (in Russ.).
 20. *Makhina S.N.* Administrative process and administrative proceedings: the impact of decentralization processes and development prospects in the light of administrative and judicial reforms // Legal science and reform of legal education: collection of proceedings. Vol. 20. Judicial reform and justice in the Russian Federation: correlation, legal quality and problems. Voronezh, 2006. P. 48, 49 (in Russ.).
 21. *Moskalenko S.S.* Proceedings in cases of administrative offenses in the field of traffic: dis. ... PhD in Law. Omsk, 2009. P. 18–88 (in Russ.).

REFERENCES

1. *Avrutin Yu.E.* On the ratio of administrative process, administrative proceedings and proceedings in cases of administrative offenses // Actual problems of administrative proceedings: materials All-Russ. science.–pract. Conf. (Omsk, November 28, 2014) / rev. ed. Yu.P. Solovey. Omsk, 2015. P. 27 (in Russ.).
2. Administrative responsibility (part General): Textbook / ed. D.N. Bakhrakh. Ekaterinburg, 2004. P. 70 (in Russ.).
3. Administrative Law of Russia: a course of lectures / ed. dy N. Yu. Khamaneva. M., 2007. P. 505–522 (in Russ.).
4. *Babaeva O.N.* Administrative proceedings as a form of activity of magistrates: abstract ... PhD in Law. Voronezh, 2007. P. 11 (in Russ.).
5. *Vasilyeva E.S., Nekhaychik V.K.* The Concept of administrative proceedings in the mechanism of administrative and legal impact // Administrative Law and Municipal Law. 2011. No. 10. P. 38–43 (in Russ.).
6. *Gromoshina N.A.* Differentiation, standardization and simplification of civil proceedings. M., 2010. P. 30–58 (in Russ.).

22. *Nadolskaya Yu.V.* Administrative proceedings (theoretical, legal and organizational aspects): dis. ... PhD in Law. M., 2003. P. 20–22 (in Russ.).
23. *Nikolaeva L.A., Solovieva A.K.* Administrative justice and administrative proceedings. SPb., 2004. P. 36, 97 (in Russ.).
24. *Petrukhin A.A.* Judicial and administrative jurisdiction: abstract. dis. ... PhD in Law. M., 2005. P. 10 (in Russ.).
25. *Protasov V.N.* Fundamentals of General legal procedural theory. M., 1991. P. 89, 90 (in Russ.).
26. *Rogacheva O.S.* Proceedings in cases of administrative offenses and administrative proceedings: similarity, contradiction, prospects of interaction // Administrative proceedings in the Russian Federation and the formation of administrative procedural legislation. Ser. “Anniversaries, conferences, forums”. Vol. 7 / rev. ed. Yu.N. Starilov. Voronezh, 2013. P. 741, 746 (in Russ.).
27. *Rossinsky B.V.* Whether definitively differentiation of administrative legal proceedings and production on Affairs about administrative offenses? // Journal of the Russ. jurisdictions. 2016. No. 1. P. 50 (in Russ.).
28. *Salishcheva N.G.* Administrative-procedural relations: development at the present stage, problems of legislative regulation // Proceedings of ISL of the RAS. 2009. No. 1. P. 20 (in Russ.).
29. *Salishcheva N., Abrosimova E.* Administrative reform and administrative process in Russia // Comparative constitutional review. 2005. No. 3 (52). P. 152 (in Russ.).
30. *Serkov P.P.* On the understanding of modern administrative proceedings // Administrative Law and process. 2013. No. 9. P. 9–14 (in Russ.).
31. Improving justice in Russia. Interview of the editor-in-chief with V.A. Tumanov // State and Law. 1998. No. 12. P. 16 (in Russ.).
32. *Solovyova O.M.* Proceedings in cases of administrative offenses: dis. ... PhD in Law. Krasnodar, 2004. P. 21–26 (in Russ.).
33. *Starilov Yu.N.* Administrative proceedings as a way to improve the quality of the Russian state // Actual issues of public law. 2013. No. 8. P. 104 (in Russ.).
34. *Starilov Yu.N.* From administrative justice to administrative proceedings // Administrative proceedings in the Russian Federation and the formation of administrative procedural legislation. Ser. “Anniversaries, conferences, forums”. Vol. 7 / rev. ed. Yu.N. Starilov. Voronezh, 2013. P. 212, 213 (in Russ.).
35. *Starilov Yu.N.* The emergence Of the code of administrative procedure – a new stage in the development of procedural legislation // Judge. 2017. No. 3. P. 7, 8 (in Russ.).
36. *Studenikina M.S.* Procedural forms of administration of justice in administrative cases // Judicial reform in Russia. M., 2001. P. 177 (in Russ.).
37. *Khazanov S.D.* Code of administrative procedure: concept and legal tools // Theory and practice of Administrative Law and process: materials All-Russ. science.-pract. Conf. Krasnodar, 2006. P. 276 (in Russ.).
38. *Shergin A.P.* On the understanding of administrative proceedings // Administrative proceedings in the Russian Federation and the formation of administrative procedural legislation. Ser. “Anniversaries, conferences, forums”. Vol. 7 / rev. ed. Yu.N. Starilov. Voronezh, 2013. P. 752–761 (in Russ.).

Сведения об авторе

ПАНКОВА Ольга Викторовна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА); 125993 г. Москва, Садовая-Кудринская ул., д. 9

Authors' information

PANKOVA Olga V. – PhD in Law, associate Professor, associate Professor of the Department of Administrative Law and procedure of Kutafin Moscow state law University (MSAL); 9 Sadovaya-Kudrinskaya street, 125993 Moscow, Russia