

УДК 342.9

*Нуреева Элеонора Илгезовна,
студентка*

*4 курс, Оренбургский институт (филиал) ФГБОУ ВО "Московский
государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина
(МГЮА)" Россия, г. Оренбург*

*Хабибуллина Аделина Рафаиловна,
студентка*

*4 курс, Оренбургский институт (филиал) ФГБОУ ВО "Московский
государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина
(МГЮА)"*

Россия, г. Оренбург

*Научный руководитель: Глебова Юлия Ивановна,
кандидат юридических наук, доцент*

доцент кафедры «Административного и финансового права»

*Оренбургский институт (филиал) ФГБОУ ВО "Московский
государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина
(МГЮА)"*

Россия, г. Оренбург

СООТНОШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ И ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Аннотация: В статье рассматриваются и сравниваются правовые категории «производство по делам об административных правонарушениях» и «административное судопроизводство». Кроме того, 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.

Ключевые слова: *административное судопроизводство, производство по делам об административных правонарушениях, судебная власть, юрисдикция, правосудие, административный спор.*

Annotation: *administrative proceedings, proceedings on cases of administrative offenses, judicial power, jurisdiction, justice, administrative dispute.*

Keywords: *real estate, investments, institutional investors, institutional conditions, financial risks, management company, investment funds.*

Статья 118 Конституции РФ устанавливает, что 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. Хотя и был принят в 2015 году «Кодекс административного судопроизводства» (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.

Основной смысл термина «административное судопроизводство» до сих пор также не определен, также 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 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 урегулированных административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.

М.С. Студеникина отмечает, что «под термином «административное судопроизводство» следует понимать два вида деятельности суда: 1) осуществление судом контрольных функций в отношении законности актов исполнительных органов государственной власти и их должностных лиц; 2) участие суда в рассмотрении дел об административных правонарушениях» [5, с. 65]. Поддерживает ее А.Б. Зеленцов, указывая, что «предметом административного судопроизводства выступает, с одной стороны, административное правонарушение, а с другой – административные споры» [1, с. 69]. При этом он предлагает дифференцировать административное судопроизводство на две формы: 1) административно-тяжебную юрисдикцию (предмет – административный спор); 2) административно-деликтную юрисдикцию (предмет – административное правонарушение). Н.Г. Кипер определяет административно-правовой спор как разногласия между субъектами административно-правовых отношений по существу различно понимаемых ими взаимных прав и обязанностей [2, с.60].

Закрепленные в КоАП РФ и КАС РФ процессуальные модели могут считаться разными процессуальными формами. При этом внимание законодателя более сосредоточено на процессуальной форме КАС РФ, так как она хотя и усовершенствована по сравнению с ГПК РФ, но нуждается в доработке. Между тем процессуальная форма, закрепленная в КоАП РФ, заслуживает не меньшего внимания. Однако законодатель корректирует диспозиции отдельных составов правонарушений и вводит новые составы, ужесточает наказание, изменяет подведомственность. Но сам процессуальный порядок рассмотрения дел остается без должного внимания. Хотя он имеет более фундаментальный изъян, чем процессуальная форма КАС РФ [6, с.20].

Частью 5 статьи 1 Кодекса административного судопроизводства РФ императивно установлено, что положения настоящего Кодекса не распространяются на производство по делам об административных правонарушениях. Необходимо выделить две основных формы реализации незнания указанного запрета, которые, по нашему мнению, должны быть устранены в правовом сознании участников процесса и профессиональных представителей. Это случаи обращения с административным иском заявлением при обжаловании постановлений и решений по делам об административных правонарушениях, а также попытка применения норм Кодекса административного судопроизводства РФ к делам об административных правонарушениях. Первый случай, а именно обращение с жалобой на постановление или решение по делу об административном правонарушении влечет весьма негативные для заявителя последствия. По причине отсутствия в главе 30 КоАП РФ требований к наименованию жалобы заинтересованные лица нередко подают заявления, обращения и др., что в условиях требований доступности правосудия рассматривается как жалоба по делу об административном правонарушении и признается приемлемой. Вместе с тем, обращение с жалобой, которая поименована как административное исковое заявление, влечет ее регистрацию и распределение

судьям, рассматривающим именно административные дела по КАС РФ. Таким образом, вопрос доступности правосудия встает на стадии обращения заинтересованного лица за судебной защитой. Статьей 128 КАС РФ предусмотрено, что судья отказывает в принятии административного искового заявления в случае, если административное исковое заявление не подлежит рассмотрению и разрешению судом в порядке административного судопроизводства, поскольку это заявление рассматривается и разрешается в ином судебном порядке, в том числе судом в порядке гражданского или уголовного судопроизводства либо арбитражным судом в порядке, предусмотренном арбитражным процессуальным законодательством. Таким образом, современный процессуальный порядок предъявляет высокие требования к компетентности лица на стадии обращения за судебной защитой. По изложенным обстоятельствам следует сделать вывод, что лицо, обращающееся за защитой должно правильно определить вид судопроизводства, в котором должно рассматриваться дело. Ранее существующий порядок предусматривал обязанность суда правильно квалифицировать вид судопроизводства к каждому из заявленных требований и рассматривать их с учетом индивидуальных особенностей. В настоящее время ошибка в выборе порядка рассмотрения дела приведет к отказу в принятии административного искового заявления, подменяющего жалобу или прекращению производства по принятому делу и как следствие истечению сроков обращения за судебной защитой. Вопрос о возможности восстановления пропущенного срока в связи с ненадлежащим обращением остается открытым. Более простым случаем отсутствия знаний о разграничении норм двух кодексов (КоАП РФ и КАС РФ) и запрете их взаимного применения являются ситуации когда при производстве по делу об административном правонарушении жалоба наполнена нормами Кодекса административного судопроизводства РФ, когда заявляются ходатайства, основанные на нормах КАС РФ, когда защитниками представляются

документы о высшем юридическом образовании и другие. В рассматриваемых ситуациях и с ориентиром на требования закона суду следует признать неприемлемыми нормы КАС РФ в жалобе, а в случаях, когда лица ссылаются на положения КАС РФ в процессе или представляют документы о высшем образовании, просто разъяснить отсутствие таких требований в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях и запрете аналогии с КАС РФ. При этом специальные ходатайства по КАС РФ в делах об административных правонарушениях (например процедуры медиации и судебного примирения) должны быть оставлены без удовлетворения, как не предусмотренные КоАП РФ. Одновременно с этим, не устрояясь от попыток лица защитить свои права, реализовать право на судебную защиту и основываясь на принципе доступности правосудия судьям необходимо разъяснять участникам процесса их процессуальные права и обязанности, в том числе специфику запрета взаимного применения рассматриваемых норм. Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что существующие пробелы знаний участников процесса являются устранимыми и должны быть исключены большим освещением доктриной указанных вопросов, а также судом в случае выявления такой ситуации в конкретном производстве.

Кроме того, хотя на страницах научной литературы неоднократно отмечалась возможность объединения административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях, нельзя сказать, что кто-то имеет ясную картину и четкое представление о том, как должен выглядеть единый административно-процессуальный закон. Вместо этого складывается впечатление о том, что стремление присоединить производство по делам об административных правонарушениях к какому-либо «вставшему на ноги» судопроизводству обусловлено стремлением «одним махом» решить весь комплекс судопроизводственных проблем процедуры судебного разбирательства дел об административных правонарушениях.

Так, П.П. Серков последовательно и аргументированно развивает мысль и отстаивает тезис о самостоятельности производства по делам об административных правонарушениях, непосредственно отмечает, что данное производство «представляет собой самостоятельный правовой институт по отношению к административному судопроизводству; его правовая природа, вытекающая из сфокусированных негативных явлений общественной жизни, а также способ материально-процессуального регулирования по определению не создают правовых предпосылок к тому, чтобы быть частью административного судопроизводства»[4, с.13]. Один из простых аргументов, обосновывающий приведенный научный вывод, позволяющий проиллюстрировать юридико-техническую проблематику возможного объединения, состоит в том, что «правовые нормы, регулирующие административное судопроизводство, не предусматривают потерпевшего от противоправных действий (бездействия) в качестве участника какого-либо производства, в отличие от ст. 25.2 КоАП РФ. При этом бесспорно, что административное судопроизводство тоже восстанавливает справедливость в отношении лица, чьи права и интересы были нарушены. Однако “потерпевший” в данном случае существенным образом отличается, и потому это понятие не используется в процессуальных нормах, регулирующих административное судопроизводство». А.А. Романов, также придерживающийся мнения о самостоятельности института производства по делам об административных правонарушениях, обращает внимание на следующие принципиальные отличия этого производства от административного судопроизводства. «Перечень распорядительных действий (полномочий) сторон предусмотрен ст. 46 КАС РФ и включает в себя в том числе право административного истца на отказ от иска полностью или частично, право сторон спора заключить соглашение о примирении. В связи с использованием приведенных конструкций в общей части КАС РФ отнесение к сфере его регулирования вопросов рассмотрения дел об административных

правонарушениях объективно невозможно... Реализация принципа неотвратимости (неизбежности) наказания за совершенное административно наказуемое деяние не может быть поставлена в зависимость от распорядительных действий сторон, по сути – от их волеизъявления. Орган или должностное лицо, исполняющие публичную функцию и выявившие правонарушение, не вправе освободить правонарушителя от ответственности путем использования механизмов отказа от административного преследования и заключения соглашения о примирении, предусмотренных КАС РФ, поскольку в таком случае не достигается цель пресечения или недопущения совершения административно наказуемых деяний под страхом привлечения к административной ответственности» [3, с.133]. Значительным препятствием объединения административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях является то обстоятельство, что указанным производством в качестве субъекта административного юрисдикции рассматривается не только суд, но, прежде всего, органы и должностные лица. И, как верно отметил А.А. Романов, «само наименование Кодекса... исключает закрепление в нем внесудебного порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях». Введение органов и должностных лиц в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации размывает контуры административно-процессуальной формы. Такое решение отяготило бы восприятие административного законодательства, нанесло бы ущерб его правоприменительной ясности и, в конечном итоге, эффективности.

Сам по себе анализ действующего правового регулирования не позволяет говорить о тесной взаимосвязи законодательства об административном судопроизводстве и производстве по делам об административных правонарушениях. Так, ст. 51 названного Кодекса, определяя процессуальный статус свидетеля, закрепляет, что в таком качестве не подлежат допросу представители и защитники по уголовному делу, по делу

об административном правонарушении, представители по гражданскому делу, по административному делу – об обстоятельствах, которые стали им известны в связи с исполнением своих обязанностей (п. 1 ч. 3). В силу ч. 3 ст. 64 «Основания освобождения от доказывания» КАС РФ, вступившие в законную силу приговор суда по уголовному делу, иные постановления суда по этому делу и постановления суда по делу об административном правонарушении являются обязательными для суда, рассматривающего административное дело об административно-правовых последствиях действий лица, в отношении которого вынесены приговор и постановления суда, только по вопросам о том, имели ли место определенные действия и совершены ли они этим лицом.

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?

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 судопроизводства. 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, так и полномочиями по контролю за законностью и обоснованностью постановлений о наложении административных взысканий,

выносимых другими уполномоченными на это органами (должностными лицами)»).

Таким образом, 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. Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) // Правоведение. — 2000. — № 1. — С. 68—79.
2. Кипер Н.Г. Административно-правовой спор (теоретические проблемы) // Юрид. мир. — 2007. — № 12. — С. 59—62.
3. Романов А.А. Соотношение производства по делам об административных правонарушениях и административного судопроизводства // Российский юридический журнал. — 2017. — № 1. — С. 131—136.
4. Серков П.П. К вопросу о современном понимании административного судопроизводства // Административное право и процесс. — 2013. — № 9. — С. 9—21.
5. Студеникина М.С. Процессуальные формы осуществления правосудия по административным делам // Судеб. реформа в России. — М., — 2001. — 177с.
6. Щепалов С.В. О дискреционных формах процессуальных действий судей при рассмотрении дел об административных правонарушениях // Российская юстиция. — 2017. — № 1. — С. 20 — 26.