

УДК 342.9

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВОСУДИЕ И АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ В КОНТЕКСТЕ СООТНОШЕНИЯ С ПРАВОСУДИЕМ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИЕЙ

О. В. Панкова

*Московский государственный юридический университет
имени О. Е. Кутафина (МГЮА)*

Поступила в редакцию 10 января 2019 г.

Аннотация: рассматриваются различные подходы к определению понятий «административное правосудие» и «административная юстиция», исследуется проблема их соотношения с административной юрисдикцией и правосудием по делам об административных правонарушениях, а также концептуальные вопросы современной интерпретации предмета административно-судебной юрисдикции в контексте формирующейся концепции административной юрисдикции.

Ключевые слова: административное правосудие, правосудие по административным делам, административная юстиция, административная юрисдикция, административно-судебная юрисдикция, правосудие, правонарушение, административная ответственность.

Abstract: the article deals with various approaches to the definition of the concepts of «administrative justice» and «administrative justice». the problem of their relationship with administrative jurisdiction and justice in cases of administrative offenses, as well as conceptual issues of modern interpretation of the subject of administrative jurisdiction in the context of the emerging concept of administrative jurisdiction.

Key words: administrative justice, administrative justice, administrative justice, administrative jurisdiction, administrative and judicial jurisdiction, justice, offence, administrative responsibility.

В русле общих теоретических представлений о правосудии по делам об административных правонарушениях как осуществляемой на основе процессуальных норм КоАП РФ деятельности судов и судей по правильному и своевременному рассмотрению и разрешению дел, связанных с привлечением к административной ответственности, в том числе жалоб и протестов на постановления по таким делам, находится вопрос о соотношении данной правовой категории с понятиями «административное правосудие» и «административная юстиция», которые в последние годы находятся в центре внимания многих ученых.

Сразу же следует отметить, что термин «административное правосудие» является достаточно условным, поскольку в действующем российском законодательстве он не употребляется. Его использование в отечественном правоповедении в некоторой степени оправдывается тем, что данное понятие выработано и традиционно применяется в зарубежном

праве. В частности, в странах Западной Европы термин «административное правосудие» получил широкое распространение, наряду с термином «административная юстиция», еще в XIX в., когда судебный контроль за деятельностью администрации выделился в отдельную сферу государственной проверки и процессуальных действий. При этом как тогда, так и сейчас в общепринятом западном понимании административное правосудие отождествляется с административной юстицией и трактуется как рассмотрение административных споров (тяжб)¹.

В Российской Федерации на протяжении длительного времени административное правосудие рассматривалось преимущественно как разновидность правосудия по гражданским делам. Характерной в этом отношении является позиция В. В. Сажиной, отмечавшей, что административное правосудие осуществляется в рамках гражданского судопроизводства в порядке рассмотрения дел, возникающих из административных правоотношений², хотя в юридической литературе встречались и иные точки зрения. Например, А. Ф. Козлов, Д. Н. Бахрах и А. Т. Боннер связывали административное правосудие с судебно-административным процессом по делам об административных правонарушениях, исключая из объема данного понятия административную юстицию, под которой понимали порядок рассмотрения и разрешения в судах административно-правовых споров³.

Таким образом, до принятия Конституции РФ в науке не сложилось единого мнения о содержании понятия административного правосудия и его соотношении с правосудием по делам об административных правонарушениях. К сожалению, приходится констатировать, что и с принятием Конституции РФ, закрепившей административное судопроизводство в качестве самостоятельного вида судопроизводства, ситуация не изменилась, и единый подход к пониманию данной правовой категории не сложился.

Так, в одних случаях административное правосудие по-прежнему отождествляется с рассмотрением в судах дел об административных правонарушениях⁴, а судебный контроль за деятельностью публичной администрации, осуществляемый в порядке административного судопроизводства, трактуется в качестве самостоятельной функции судебной власти, отличной от правосудия. В других случаях административное

¹ См.: *Стайнов П.* Административное правосудие. София, 1993. С. 13.

² См.: *Сажина В. В.* Административная юстиция : к теории и истории вопроса // Советское государство и право. 1989. № 10. С. 39.

³ См.: *Козлов А. Ф.* Суд первой инстанции как субъект советского процессуального права. Томск, 1984. С. 32–33 ; *Боннер А. Т.* Некоторые проблемы социалистического правосудия // Труды ВЮЗИ. М., 1971. Т. 17. С. 205 ; *Бахрах Д. Н., Боннер А. Т.* Административная юстиция : развитие и проблемы совершенствования // Советское государство и право. 1975. № 8. С. 13–14.

⁴ См.: *Корепина А. В.* Специализированное административное правосудие по делам об административных правонарушениях // Закон и право. 2013. № 11. С. 142–144.

правосудие отождествляется с административной юстицией, под которой понимается рассмотрение в судах административно-правовых споров⁵, к которым относят споры о законности нормативных и ненормативных правовых актов и действий (бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц; в третьих – с судебным разрешением административных и административно-деликтных дел⁶.

Представляется, что при выяснении научного смысла термина «административное правосудие» необходимо исходить из общего представления об этом понятии и его соотношения с категорией «административная юстиция», сложившегося в зарубежной правовой доктрине, откуда указанные термины пришли в российское право.

В данном контексте следует иметь в виду, что в общепризнанном значении под административной юстицией понимается разрешение судами и (или) квазисудебными органами (в зависимости от модели административной юстиции в разных странах) публично-правовых споров в сфере государственного управления⁷. В связи с этим становится очевидным, что административная юстиция не может не быть административным правосудием, которое выступает в качестве ее судебной формы. Если же исходить из понятия административной юстиции в широком смысле, учитывающего существование нескольких ее институциональных моделей, то оно оказывается более узким, чем понятие административного правосудия, так как в этом случае к административной юстиции относится деятельность не только судов, но и квазисудебных органов по разрешению административных дел, в которые трансформируются административно-правовые споры, а точнее – споры, возникающие из административных и иных публично-правовых отношений, с момента подачи соответствующего заявления в компетентный орган⁸.

⁵ См.: *Стариков Ю. Н.* Административная юстиция. Воронеж, 1998. С. 99; *Его же.* Административное правосудие в Российской Федерации : от обоснования теоретической значимости к практической кодификации // Теоретические и практические проблемы административного правосудия : материалы науч.-практ. конф. (8–9 декабря 2005 г.). М., 2006. С. 84–87; *Галлий И. М.* К вопросу о концептуальных основах административного правосудия. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; *Лусегенова З. С.* Современная модель административного правосудия. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; *Соловьева А. К.* Административная юстиция в России : проблемы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 15.

⁶ См., например: *Конрукова Е. В.* Теоретические основы правосудия по уголовным делам в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. С. 25–48.

⁷ См., например: *Чечот Д. М.* Административная юстиция (теоретические проблемы). Л., 1973. С. 31; *Хаманева Н. Ю.* Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М., 1997. С. 115, 132; *Панова И. В.* Юридический процесс. Саратов, 1998. С. 50–51.

⁸ Следует отметить, что некоторые ученые связывают понятие административной юстиции с деятельностью только общих или специальных административных судов, определяя ее в качестве правосудия, осуществляемого по поводу законно-

Таким образом, категория «административное правосудие» по своему содержанию совпадает с понятием административной юстиции в узком смысле, в соответствии с которым она представляет собой судебный контроль за соблюдением законности в сфере реализации исполнительной власти.

Таков основной теоретический вывод, который может быть сделан с учетом современной теории административной юстиции, реализованной в КАС РФ. В сущности, данный кодекс оказал значительное влияние на определение предметности и местонахождения терминов «административное правосудие» и «административные дела» в российском административном праве.

В то же время его принятие дало некоторым ученым основание поинтересоваться содержанием понятий «административная юрисдикция» и «административная юстиция». Показательна в этом отношении эволюция взглядов А. П. Шергина, который от признания перспективности включения в объем понятия «административная юрисдикция» деятельности по рассмотрению правовых споров в публичной сфере⁹ пришел к утверждению о том, что в условиях ныне действующего регулирования к предмету административной юрисдикции необходимо относить только производство по делам об административных правонарушениях¹⁰.

Полагаем, что указанные понятия нельзя противопоставлять друг другу. Ведь не случайно общие суды, которые являются органами административной юстиции, разрешающими споры, возникающие из административных и иных публичных правовых отношений, называются судами общей юрисдикции. С нашей точки зрения, сегодня, как и до принятия КАС РФ, следует исходить из того, что производство по административно-правовым спорам, посредством которого осуществляется правосудие по административным делам (административное правосудие), выступающее в качестве судебной формы административной юстиции, входит в предмет административно-судебной юрисдикции, наряду с производством по делам об административных правонарушениях, которое к институту административной юстиции никакого отношения не имеет.

сти действий органов управления и их должностных лиц (см., например: *Бахрах Д. Н.* Административное право. Часть Общая : учебник. М., 1993. С. 53 ; *Его же.* Административное судопроизводство и административная юстиция. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Административное право Российской Федерации : учебник / отв. ред. Н. Ю. Хамаева. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2005. С. 312 ; *Салищева Н., Абросимова Е.* Административная реформа и административный процесс в России // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 3 (52). С. 152). Однако в настоящей работе мы трактуем понятие административной юстиции в широком смысле, учитывая существование нескольких ее моделей в разных странах, допускающих возможность разрешения административно-правовых споров не только судами, но и квазисудебными органами.

⁹ См.: *Шергин А. П.* Административная юрисдикция. М., 1979. С. 26.

¹⁰ См.: *Шергин А. П.* Административно-юрисдикционный процесс как вид юридического процесса // Вестник ун-та имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 8. С. 142.

Тем самым решается проблема самой административно-судебной юрисдикции, которая оказывается не просто «втянутой» в форму собственно юрисдикционного или административно-деликтного процесса, определяющего порядок осуществления правосудия по делам об административных правонарушениях, а выходит далеко за его пределы, так как несет в себе административно-юстиционный потенциал административного процесса, определяющего порядок контрольной деятельности судебной власти в сфере публичного управления.

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

Панкова О. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права и процесса

E-mail: msal@msal.ru

Moscow State University Law named after O. E. Kutafin

Pankova O. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Administrative Law and Process Department

E-mail: msal@msal.ru