

УДК 342+347.9

DOI 10.24147/2542-1514.2019.3(3).125-134



СУДЕБНОЕ АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО
v. АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДЕБНОЕ ПРАВО

Л.А. Терехова

Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

27 июля 2019 г.

Дата принятия в печать –

20 августа 2019 г.

Дата онлайн-размещения –

1 ноября 2019 г.

Ключевые слова

Административное правоотношение, административное судопроизводство, административное судебное право, административный процесс, судебное административное процессуальное право, возникающее из публичных правоотношений производство, административное правонарушение

Рассматривается поэтапное движение законодательства и научной мысли от неупорядоченного выделения «административных» дел, рассматриваемых судом, к единым процессуальным правилам. Обосновывается авторская точка зрения, что полярные мнения в науке, в совокупности с противоречивыми и непоследовательными действиями законодателя, в настоящее время не позволяют утверждать о наличии новой отрасли права, предметом которой стало бы рассмотрение различных административных дел. Одного лишь законодательного шага – принятия Кодекса административного судопроизводства – при существующей терминологической путанице, неопределенности с предметом и методами регулирования, недостаточно для утверждения новой отрасли права.

JUDICIAL ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LAW
V. ADMINISTRATIVE JUDICIAL LAW

Lidia A. Terekhova

Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

Article info

Received –

2019 July 27

Accepted –

2019 August 20

Available online –

2019 November 01

The subject. The paper deals with the search for the place of judicial administrative procedural law in the system of Russian law.

The purpose of the paper is to identify is the judicial administrative procedural law an independent branch of Russian law.

Methodology. The author uses the methods of analysis and synthesis, as well as dialectic approach. The formal-legal interpretation of the Code of Administrative Proceedings, the Code of Administrative Offences, the Commercial Procedure Code, the Civil Procedure Code of the Russian Federation and is also used.

The main results and scope of their application. The adoption of the Code of Administrative Proceedings in Russia in 2015 revealed many problems in science and legislation. A legislative decision to adopt the Code of Administrative Proceedings is considered as a political decision taken without a proper scientific basis and contrary to established scientific doctrine. Definitions of such basic concepts as "administrative process", "administrative dispute", "administrative justice", and others have not been developed in the period up to

Keywords

Administrative legal relation, administrative proceedings, administrative judicial law, administrative procedure, judicial administrative procedural law,

proceedings arising from public relations, administrative offense

2015 and to date, There is a mention of "administrative legal proceedings" as one of the types, along with civil, criminal and constitutional types of legal proceedings, in the Constitution of the Russian Federation. But administrative procedural legislation is referred to the joint jurisdiction of the Russian Federation and the constituent entities of the Russian Federation, in contrast to other procedural laws, in the Constitution of the Russian Federation. Representatives of the science of civil procedural law, with reference to legal theorists, called judicial administrative procedural law (which is referred to the Code of Administrative Proceedings) the secondary formation, a sub – branch of the fundamental (profiling) branch of civil procedural law. The purpose of judicial administrative procedural law – enforcement of substantive law and conflict resolution in the field of administrative and other public relations. It is noted that the public-legal dispute is not limited to the interaction of the citizen with the executive power. Civil procedural regulation of judicial review of cases arising from public relations is a procedural mechanism of judicial protection of constitutional rights, freedoms and legitimate interests. The Code of Administrative Proceedings lowers the status of cases arising from public legal relations to the status of cases arising from administrative legal relations.

Representatives of the science of administrative law and procedure, on the contrary, believe that the adoption of the Code of Administrative Proceedings becomes the final act in the formation of a new branch of law – administrative judicial law, although it is a political decision and it's rules are practically copied from the Civil Procedure Code. At the same time, it is recognized that the Code of Administrative Proceedings needs scientific support, which still needs to be created. An alarming factor is the fact that some scientists propose to include cases concerning imposition of administrative sanctions in the this forming branch of law, although it mixes in fact disputes between individuals and a public entity and imposition of administrative sanctions to the offender by the court.

Conclusions. It is premature to say that judicial administrative procedural law has emerged as an independent branch of Russian law. Prospects for further development of administrative proceedings are very uncertain due to the high proportion of subjective, political factors in the legislative process.

1. Введение

Развитие современного законодательства в сфере административных правоотношений не выглядит логичным и спланированным, кроме того, оно не опирается на доктрину, научной основы под таким законодательным движением не усматривается. На существующий момент можно, в значительной степени условно, выделить три заметных этапа в таком развитии, причем определяющим при разграничении выступает волевое политическое решение о принятии Кодекса административного судопроизводства¹.

Первый этап – производство по делам, возникающим из публичных правоотношений находится в трех кодексах (Гражданский процессуальный кодекс², Арбитражный процессуальный кодекс³ и Кодекс РФ об административных правонарушениях⁴), два из которых – процессуальные. В ГПК эти нормы

сосредоточил подраздел III раздела II. В АПК имеется раздел III «Производство в арбитражном суде первой инстанции по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений», включающий, в том числе, гл. 25 о рассмотрении дел об административных правонарушениях. Производство по рассмотрению дел об административных правонарушениях судами общей юрисдикции осуществляется по нормам КоАП.

Второй этап – принятие в 2015 г. КАС путем выделения из ГПК норм, регулирующих производство из публичных правоотношений и ряда других дел: о компенсациях (гл. 22.1 ГПК) и относимых к особому производству дел о недобровольной госпитализации в стационар психиатрической помощи (гл. 35 ГПК).

Третий этап – постепенное удаление КАС от «материнской» отрасли. При сохранении целостного

¹ Федеральный Закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // СЗ. 09.03.2015. № 10. Ст. 1391.

² Федеральный Закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // СЗ. 18.11.2002. № 46. Ст. 4532.

³ Федеральный Закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // СЗ. 29.07.2002. № 30. Ст. 3012.

⁴ Федеральный Закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ. 07.01.2002. № 1. Ст. 1.

массива норм, скопированных с ГПК, увеличивается количество дел, относимых законодателем к процедуре административного судопроизводства. Предлагается сближение с КоАП.

Принятый КАС не просто стал «возмутителем спокойствия» среди процессуалистов и административистов. Он обнажил многочисленные проблемы сразу в нескольких отраслях права, особенно в административном и административном процессуальном. Стали очевидны как пробелы в правовом регулировании, так и пробелы в научных исследованиях, не позволяющие в настоящее время представить целостной картины на административные, публичные правоотношения и дела, из них возникающие. Противопоставление, вынесенное в заглавие данной статьи, представляется большой и трудноразрешимой проблемой.

2. Дореформенный этап

На этом этапе нормы КоАП использовались судами общей юрисдикции для рассмотрения дел об административных правонарушениях. В этот период суды (как общей юрисдикции, так и арбитражные) выступали, в соответствии с нормами КоАП в качестве одного из органов, привлекающих к административной ответственности. Такие дела, однако, были не единственным «административным элементом» в судах. Как уже было отмечено выше, в ГПК имелось производство по делам, возникающим из публичных правоотношений (подраздел III раздела II), а в АПК имелся раздел III «Производство в арбитражном суде первой инстанции по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, включающий, гл. 25 которого – о рассмотрении дел об административных правонарушениях.

При рассмотрении дел, возникающих из публичных правоотношений, суды пользовались нормами АПК и ГПК практически в полном объеме, если только соответствующими разделами кодексов для таких дел не устанавливались специальные правила. Таких специальных правил было немного и они имели четкую направленность – выравнивание возможностей публичной и слабой сторон в процессе для обеспечения действия принципа процессуального равенства прав сторон в гражданском судопроизводстве.

Уже на этом этапе проявляется проблема (как в законодательстве, так и в науке) неопределенной от-

раслевой принадлежности целого ряда категорий дел. Так, АПК в разделе III, посвященном регулированию производства по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, наряду с делами об оспаривании нормативных и ненормативных актов, действий (бездействия) публичных субъектов, размещается и рассмотрение дел об административных правонарушениях. Причем, ст. 189 и 190 как общие нормы гл. 22 АПК (например, о мировом соглашении), получается, применимы и к делам об административных правонарушениях. Дела о компенсациях за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок попали в раздел IV как производство по отдельным категориям дел, смешавшись, в частности, с приказным и упрощенным производствами, делами о банкротстве. Таким образом, не только по отношению к административным делам, но и в иных случаях, АПК выглядит нормативным актом, не имеющим в основе своей привязанности к отраслевой принадлежности рассматриваемых судом дел.

Проблемы ГПК в этот период – иного рода. Нормами о рассмотрении дел об административных правонарушениях он не нагружался. Однако, необъяснимым с точки зрения отраслевой принадлежности выглядело отнесение к особому производству дел о госпитализации гражданина в психиатрический стационар или психиатрическое освидетельствование в недобровольном порядке (глава 35); а также отнесение к делам, возникающим из публичных правоотношений, дел о временном размещении иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, в специальном учреждении, и дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы (гл. 26.1⁵ и 26.2⁶ ГПК соответственно).

Такие «вкрапления» в ГПК ставили вопрос о том, насколько универсальность гражданско-процессуальной формы позволяет рассматривать дела абсолютно любой отраслевой принадлежности. Рассматривая, например, дела об административном надзоре суд вынужден применять уголовно-правовые нормы для установления юридически значимых обстоятельств (наличие рецидива, категория преступления и др.); рассматривая дела по реадмиссии или депортации суд расширяет круг подлежащих применению мате-

⁵ Федеральный Закон от 23 июля 2010 г. № 178-ФЗ // СЗ. 26.07.2010. № 30. Ст. 4009; Федеральный Закон от 21 июля 2014 г. № 232-ФЗ // СЗ. 28.07.2014. № 30 (ч.1). Ст. 4233.

⁶ Федеральный Закон от 6 апреля 2011 г. № 66-ФЗ // СЗ. 11.04.2011. № 15. Ст. 2039.

риально-правовых норм в гражданском судопроизводстве за счет нетрадиционных [1].

Проблемы соотношения материального и процессуального имеются и при регулировании производства по делам об административных правонарушениях. Так, в литературе отмечается, что прямая корреспонденция отраслевых норм и КоАП существует не всегда (например, законодательство в области охраны недр и недропользования), поэтому необходимо выведение из отраслевого законодательства как материальных норм, закрепляющих перечень нарушений, так и соответствующих им процессуальных правил и сосредоточение этих положений в КоАП РФ [2].

Отмечалось и отсутствие логики законодателя в Законе «О защите конкуренции», где достаточно подробно регулируются вопросы ответственности за нарушение антимонопольного законодательства, предусматриваются антимонопольные санкции (например, в ст. 15 – принудительное разделение или выделение коммерческих организаций), детально регулируется порядок рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства, но сами штрафные санкции, налагаемые на юридических лиц за недобросовестную конкуренцию, злоупотребление доминирующим положением, заключение картельных соглашений и др. правонарушения в этой сфере, включаются в КоАП. Штрафные санкции за нарушения налогового законодательства могут быть установлены в Налоговом Кодексе, а за нарушение норм бюджетного законодательства – закреплены в КоАП. Законодатель предпочел дублировать составы бюджетных правонарушений, сформулированных в Бюджетном кодексе (ст. 306.4–306.8), в действующем КоАП, снабдив их соответствующими административными санкциями [3].

Приведенные примеры показывают не только отсутствие законодательной логики, но и в целом разбалансированность в отношениях норм материального и процессуального права.

3. Второй этап – принятие Кодекса административного судопроизводства

Принятие КАС очень воодушевило представителей науки административного и административно-процессуального права, посчитавших такой неожиданный «подарок» знаком формирования новой отрасли права и отторжением её из цивилистического процесса. Не отрицая очевидного факта «клонирования» норм ГПК в КАС, эти специалисты уверяют, что ГПК только улучшился, освободившись от несвойственных ему норм. При этом, сами сторонники вы-

нуждены отмечать, что принятие КАС – решение неожиданное и политическое, поскольку под ним нет научных разработок и доктринального обоснования. В связи с чем в работах, посвященных КАС, в той или иной мере призывается создать эту доктринальную основу, попутно разрешая застаревшие проблемы терминологии, предмета различных отраслей и метода регулирования. Проще говоря, предлагается подогнать задачку (сочинить доктрину) под ответ (наличие КАС), создав с нуля новую отрасль права искусственным путем.

Так, А.В. Новиков отмечает, что само по себе принятие КАС – это еще не наличие специальных правил административного судопроизводства, **КАС – акт политической воли, а не продукт научной мысли**. Он сам нуждается в научной опоре, которую предстоит создать. Он выдан «авансом» административно-процессуальной науке. Закон отпочковался от ГПК, во многом являясь его клоном и над ним довлеет гражданская процессуальная форма. Задача, стоящая перед наукой: определить, какими должны быть правила правосудия, чтобы обеспечить объективное, полное, своевременное и всестороннее выяснение обстоятельств дела, связанных с реализацией публичной дискреции и гарантировать принятие правильного решения. Автор полагает, что в литературе прослеживается тенденция к консолидации научных суждений относительно административной процессуальной формы, наличие которой необходимо для разбирательства дел административного судопроизводства [4].

Высказано также и мнение о недопустимости регулирования самостоятельного вида судопроизводства – административного – нормами процессуального кодекса иной отраслевой принадлежности. Необходимость КАС в том, чтобы дела из публичных правоотношений регулировались с учетом административных правоотношений, которые могут возникать не только по собственной воле, но и вопреки воле участников [5]. В противовес этому заметим, что важнейшей частью дел, изъятых из ГПК в пользу КАС, были дела, возникающие по собственной воле частных лиц – оспаривание нормативных актов; оспаривание действий, решений органов государственной власти, местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих; защита избирательных прав и права на участие граждан в референдуме; требование компенсаций за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок. Эти дела как раз и появились

в рамках гражданского судопроизводства как дела граждан, организаций, по своей воле вступающих в спор с неравным им публичным субъектом, нуждающихся для гарантий своих прав именно в гражданско-процессуальной, а не какой-то иной форме рассмотрения их дела судом. Да, среди дел, возникающих из публичных правоотношений, встречаются дела, возбуждаемые не-частными лицами (почему цивилисты и возражали против отнесения к ним дел административного надзора – гл. 26.2 ГПК). Дела об оспаривании нормативных актов, например, может возбуждать прокурор. Но нужно ли объяснять, какую опасность для гражданского общества несет отождествление дел, которые они могли возбуждать своей волей, с процедурой, где их ставят в неравное с публичным органом положение?

Достаточно тревожным, на наш взгляд, выглядит предложение считать предметом административного судопроизводства как административно-правовой спор, так и административное правонарушение и последовательно развивать научные исследования, основанные на этом предмете, указывая при этом, что цивилисты напрасно «цепляются» за административное судопроизводство, это теперь не их предмет [6]. (Возразим на это следующим: во-первых, предпочтительнее сначала увидеть научное обоснование, а только потом – законодательство, а не наоборот; во-вторых, дрейф административного судопроизводства от цивилистики в сторону уголовного права (а именно это фактически и означает объединение с делами об административных правонарушениях) никоим образом не способен улучшить защиту прав граждан в споре с публичным образованием. Цивилисты отнюдь не «цепляются» за уходящий вид гражданского судопроизводства, а пытаются объяснить важность «гражданских» приоритетов перед административными и уголовными, и объясняют преимущества защиты, которую дает именно гражданская процессуальная форма.)

Справедливости ради заметим, что далеко не все авторы ратуют за сближение или слияние КАС и КоАП, встречаются и работы, напротив, обосновывающие необходимость разграничивать сферу применения наказаний за административные правонарушения и сферу иного рода – защиту прав лиц в отношениях с публичным субъектом.

Так, В.И.Майоров отмечает: одна из черт правового режима *судебного административного права* состоит в том, что оно служит формой защиты субъективных публичных прав *частных лиц*. Специфика отраслевого правового режима определяется

необходимостью принудительного осуществления публично-правовых обязанностей субъектов в сфере государственного и муниципального управления, *не связанного с применением административных наказаний*. «Судебное административное право становится формой реализации особой правосстановительной административной ответственности, отличающейся от наказательной административной ответственности, которую устанавливает КоАП РФ». Процессуальная часть играет вспомогательную служебную роль по отношению к административному праву, представляет собой обособившийся от административного права административно-юрисдикционный процесс. С введением в действие КАС РФ постепенно завершается процесс трансформации *административного судебного права* в самостоятельную отрасль в системе российского права [7, с. 858].

Еще один подход демонстрирует Ю.Н. Старилов, настаивая на связи законодательства об административном судопроизводстве с материальным административным правом и называет административное процессуальное право частью общей системы административно-правового регулирования. По его мнению, модель гражданско-процессуального регулирования отношений, вытекающих из административных и иных публичных правоотношений сложилась в советские годы и еще тогда подвергалась критике. Он видит в КАС потенциал повышения качества осуществления судебной власти и повышения гарантий правовой защиты граждан и организаций. ГПК, по его мнению, станет более содержательным, освободившись от несвойственных ему понятий и норм. Вместе с тем, он признает, что в настоящее время «нет юридических определений основных понятий: «административный процесс», «административный спор», «административная юстиция», «административное судопроизводство» и др. Ю.Н. Старилов замечает важную деталь: в соответствии с п. «к» ст. 72 Конституции РФ, административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении РФ и субъектов, в связи с чем он предлагает изменения в саму Конституцию – включить административно- процессуальное законодательство, а заодно и законодательство по делам об административных правонарушениях в п. «о» ст. 71 Конституции как законодательство федерального ведения [8]. На этом выводе следует акцентировать внимание, и не только потому, что для утверждения новой отрасли права требуется под эту идею «подгонять» еще и Конституцию РФ. Дело также в том, что статус административно-процессуального

законодательства как бы «принижен» в сравнении с иным процессуальным законодательством, и этот момент невозможно игнорировать.

Таким образом, единства мнений о предмете «новой» административной отрасли единства среди административистов нет. Отметим также и терминологическую неустойчивость, причем не только среди ученых. Высшие судебные органы тоже непоследовательны в том, что считать «административным судопроизводством» и можно заметить, как этот же термин употребляется в отношении дел, отнесенных к компетенции судов по нормам КоАП.

При этом, для представителей науки гражданского процессуального права никаких сомнений в отраслевой принадлежности административного судопроизводства не было. В учебнике по административному судопроизводству, подготовленному коллективом кафедры гражданского процесса Уральского юридического университета оно названо судебным административным процессом [9, с. 24]. Судебное административное процессуальное право занимает особое место в системе процессуального права, отмечает В.В. Ярков. Оно входит в систему процессуальных отраслей наряду с гражданским процессуальным и арбитражным процессуальным, уголовно-процессуальным и конституционно-процессуальным правом. Назначение судебного административного процессуального права – принудительная реализация норм материального права и разрешение конфликтов в сфере административных и иных публичных правоотношений. Судебное административное процессуальное право – подотрасль гражданского процессуального права, это – вторичное правовое образование в нормативной ткани гражданского процессуального права. Само зарождение судебного административного процессуального права произошло путем выделения из ГПК целого ряда глав, посвященных делам из публичных правоотношений, в КАС. Общая часть КАС выстроена на основе общих положений ГПК и АПК, что очевидно из их сравнительного анализа [9, с. 28–29].

Отметим, что позиция В.В. Яркова сформулирована на основании работ теоретиков права, прежде всего, С.С. Алексеева, о фундаментальной (профилирующей) отрасли права и вторичных правовых образований, становлению которых она способствует [9, с. 29].

В чем главная опасность неправильного отраслевого позиционирования административного судопроизводства? Полагаем, суть этой опасности прекрасно выражена Т.В. Сахновой: это **понижение**

статуса дел, возникающих из публичных правоотношений, до статуса дел, возникающих из административных правоотношений. В этом она видит одну из главных онтологических ошибок законодателя, свидетельство законодательного регресса, игнорирования общих закономерностей развития процессуальной формы и конституционного права на судебную защиту. Публично-правовой спор (оспаривание нормативных актов, заявление о компенсации и т. п.) не сводится к взаимодействию гражданина с исполнительной властью. «Концепт и пафос процессуального регулирования судебного рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений – процессуальный механизм судебной защиты конституционных прав, свобод и законных интересов. КАС, не создавая собственного концепта, стремится снизить планку, исходя из посыла доктрины административной юстиции» [10].

4. О возможности соединения всех «административных» элементов

Рассмотрим действующее законодательство в месте пересечения его норм об административной ответственности и административном судопроизводстве. Прежде всего отметим, что автор статьи придерживается мнения о недопустимости, как это имеет место в действующем законодательстве, отнесения судов к числу органов, уполномоченных привлекать к административной ответственности. Суды должны быть исключительно органами правосудия.

Круг дел, передаваемых на рассмотрение в арбитражные суды, суды общей юрисдикции и мировым судьям определяется в соответствии с нормами КоАП, путем «закрепления» конкретного состава административного правонарушения за конкретным судом. В связи с чем подсудность дел об административных правонарушениях не является категорией собственно гражданского или арбитражного процесса, в равной мере как и административного судопроизводства.

С принятием КАС в 2015 г. произошла определенная путаница в «административной» терминологии. Термин «административное судопроизводство» неприменим к процедурам, прописанным в КоАП, хотя они тоже судебные и, по существу, административные («не-уголовные»). Термин «административное судопроизводство» неприменим и к процедурам, используемым арбитражными судами в соответствии с АПК, из которого не были изъяты нормы о рассмотрении дел, возникающих из административных и иных публичных отношений (раздел III Ко-

декса), что также вносит дисбаланс в понимание сути вопроса. Действующее законодательство не позволяет очертить ареал существования административных судебных дел с привязкой их 1) к материально-правовым особенностям дел и 2) к определенной, единой процедуре.

Нормы АПК и КоАП не синхронизированы и не связаны друг с другом, в лучшем случае они друг другу не противоречат, но это, скорее, случайность, чем продуманная законодательная техника. В целом складывается впечатление, что, указав судью в числе субъектов, привлекающих к административной ответственности, законодатель и заложил противоречия между АПК и КоАП, между сущностью судебной контрольной деятельности и деятельностью органов, привлекающих к административной ответственности и выбирающих санкцию за правонарушение.

КАС сближает «дела административного судопроизводства» с исковыми, причем не только терминологически (через понятия «административный иск», «административный истец», «административный ответчик»). Среди категорий дел, рассмотрение которых регулируется КАСом (раздел IV), нет дел о рассмотрении административных правонарушений. То есть, дублировать КоАП или дополнять его КАС не собирается. Определенная логика в этом просматривается, поскольку КАС претендует на конкретную законодательную нишу – рассмотрение споров публичного характера, где слабой стороне противостоит публичный субъект, сторона заведомо более сильная и (в материальном правоотношении) обладающая властью по отношению к административному истцу.

Но вот особенная часть КАС, предусматривающая рассмотрение отдельных категорий дел, эту логику не вполне соблюдает, поскольку включает дела совершенно другого порядка, возбуждаемые, в частности, не по воле частного лица, (гл. 28 – депортация и реадмиссия; гл. 29 – административный надзор). Эти составы были чужеродны для ГПК, но и после создания КАС они не стали однопорядковыми с другими делами, также «выделенными» из КАС.

5. Третий этап, или почему у административного судопроизводства есть шанс отделиться от цивилистического процесса?

Причина одна – возможная политическая воля на отрыв административных (в широком смысле слова) дел от гражданской процессуальной формы. Не стоит сбрасывать со счета также незнание субъектом этой политической воли основ правозащиты, судебной защиты и назначения правосудия именно

как защиты (а не наказания!) прав граждан. Движение в сторону обособления административного судопроизводства апеллирует, как правило, непосредственно к ст. 118 Конституции РФ с её перечислением гражданского, уголовного, административного и конституционного судопроизводств (см., напр.: [7, с. 854]).

Между тем, А.Т.Боннер не без основания полагает, что в статье 118 Конституции законодатель все же имел в виду производство по делам об административных правонарушениях [11]. Такое толкование конституционного положения кажется нам абсолютно естественным при комплексном подходе к толкованию конституционных норм. Если бы создатели Конституции имели в виду новую отрасль права, то «заложили» бы ей определенные гарантии и основы, по крайней мере, федеральный уровень законодательства. В настоящее время административное и административно-процессуальное законодательство находятся в совместном ведении федерации и её субъектов (п. «к» ст. 72). А сторонники создания самостоятельной отрасли права, как уже было указано выше, предлагают и в Конституцию внести изменения.

Т.В. Сахнова также отмечает, что административное судопроизводство появилось в ч. 2 ст. 118 Конституции РФ по субъективным причинам и концептуального содержания, равно как и законотворческого потенциала, не имело [10, с. 35].

А.Т. Боннер называет условия, при которых документ, подобный КАС, мог бы понадобиться: 1) значительное число публично-правовых споров в судах; 2) эти споры настолько специфичны, что традиционная гражданская процессуальная форма для них непригодна; 3) взамен нее теория разработала, а законодатель принял принципиально иную административно-процессуальную форму; 4) создана система административных судов [11, с. 24–51].

Отмеченных условий в 2015 году не было. Однако сейчас они как раз и могут быть успешно реализованы сторонниками административной процессуальной формы. Первое условие с лихвой перекрывается, если к немногочисленным публично-правовым спорам (оспаривание нормативных актов, и т. п.) добавить дела о привлечении к административной ответственности. К последним, разумеется, гражданская процессуальная форма неприменима – этим удовлетворяется и второе условие. Третье условие уже практически выполняют ученые-административисты, призывая создать новую административную процессуальную форму. Дело за созданием админи-

стративных судов (четвертое условие). Здесь, как и для принятия КАС, нужна политическая воля. Но кто скажет, что она невозможна? Если законодатель такую волю выразил, приняв КАС вместо единого ГПК (проект которого вдруг забуксовал), ничто не мешает ему быть последовательным в своих заблуждениях.

Таким образом, всего лишь цепочка случайностей – допускающая неоднозначное толкование формулировка ч. 2 ст. 118 Конституции – поспешное и сомнительное законодательное решение о принятии КАС – возможное волевое создание административных судов, но под вопросом уже сам характер защиты граждан и организаций (слабых субъектов) в публичных спорах.

6. Выводы

Необходимо отметить, что поиск оптимального способа рассмотрения и разрешения административных дел далек от завершения. Создание единой отрасли права и единственного Кодекса, который предусмотрел бы общий порядок для любых административных дел, и вовсе может оказаться утопической затеей. Между процессуальными отраслями много схожего и общая теория процесса [12] вполне может существовать. Однако, и различия появились не случайно. Перетягивая административное судопроизводство ближе к КоАП, и, следовательно, к принципам, методам, близким к уголовно-правовому методу регулирования отношений, сторонники такой идеи тем самым снижают гарантии для граждан и организаций. Там, где ранее, с помощью гражданской процессуальной формы они были вровень с публичным субъектом, теперь они могут быть сведены до положения нарушителя, неравного в борьбе за свои права с административной машиной, до уровня субъекта, ожидающего административного наказания, а не равноправного рассмотрения

спора. Это очень опасная тенденция, наряду с другим образовавшимся трендом – подменой уголовным правом права гражданского. Не забудем, что постоянным спутником взаимоотношений уголовного права и права административного выступают криминализация или декриминализация отдельных составов.

Административная ответственность, по существу – вид уголовной ответственности, только за менее опасные деяния. В российском законодательстве и доктрине административное правонарушение и административное наказание описываются во многом по модели уголовного преступления и наказания: состав правонарушения, форма вины, давность привлечения к ответственности и т. д. [3, с. 102–108]. Поэтому соединить КАС и КоАП все равно, как уголовное право соединить с гражданским.

Энтузиазм строителей «новой» отрасли права понятен. Действительно, не каждый день появляется возможность создания новой отрасли. Вот только отталкиваться при этом от сомнительного решения законодателя, поощрять законодателя к совершению новых ошибочных действий, вряд ли продуктивно. Создание административно-процессуальной формы, к чему призывают некоторые ученые, может иметь опасные последствия, если эта форма «похоронит» цивилистическую составляющую. Как показывает опыт зарубежных стран, вопросы определения предмета административного права и административного процесса являются во многом дискуссионными в различных правовых системах [13, р. 3; 14, р. 224; 15, р. 389]. Законодательные решения в этой сфере тоже могут быть разными, главное – нацеленность на защиту прав граждан и организаций и на справедливое, качественное судебное разбирательство.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Дегтярев С.Л. Особенности правоприменения по делам об административном надзоре в гражданском процессе / С.Л. Дегтярев // Арбитражный и гражданский процесс. – 2014. – № 10. – С. 15–20.
2. Шлютер М.С. Административная ответственность за правонарушения в области охраны недр и недропользования / М.С. Шлютер. – М.: Проспект, 2015. – 136 с.
3. Никитин С.В. Проблемы реформирования законодательства об административной ответственности юридических лиц в сфере экономической деятельности / С.В. Никитин // Закон. – 2016. – № 3. – С. 102–108.
4. Новиков А.В. Административно-процессуальная форма: научные и правовые реалии / А.В. Новиков // Административное право и процесс. – 2015. – № 11. – С. 70–80.
5. Рясина Н. Дзуликий Янус / Н. Рясина // ЭЖ-Юрист. – 2015. – № 9. – С. 3.
6. Гречкина О.В. Развитие научных идей должно основываться на модернизации современного административного процессуального законодательства / О.В. Гречкина // Административное право и процесс. – 2018. – № 9. – С. 7–10.

7. Майоров В.И. О становлении административного судебного права в РФ / В.И. Майоров // Административное и муниципальное право. – 2016. – № 10. – С. 854–858. – DOI: 10.7256/1999-2807.2016.10.20530.
8. Стариллов Ю.Н. Административное судопроизводство и административные процедуры: к системному взаимодействию и надлежащему уровню правовой регламентации / Ю.Н. Стариллов // Административное право и процесс. – 2018. – № 3. – С. 7–23.
9. Административное судопроизводство: учебник / под ред. В.В. Яркова. – М.: Статут, 2016. – 516 с.
10. Сахнова Т.В. Административное судопроизводство: проблемы самоидентификации / Т.В. Сахнова // Арбитражный и гражданский процесс. – 2016. – № 9. – С. 35–40.
11. Боннер А.Т. Административное судопроизводство в Российской Федерации: миф или реальность, или спор процессуалиста с административистом / А.Т. Боннер // Закон. – 2016. – № 7. – С. 24–51.
12. Carlos de Araujo Cintra A., Pellegrini Grinover A., Rangel Dinamarco C. Teoria Geral do Processo. – 31 ed. – Sao Paulo, Brasil, 2015. – 478 p. – URL: <https://forumdeconcursos.com/wp-content/uploads/wpforo/attachments/34777/1879-TEORIA-GERAL-DO-PROCESSO-31a-ED-2015-1-Candido-Rangel-DINAMARCO.pdf>.
13. Schwartz B. French administrative law and the common-law world / B. Schwartz. – New Jersey: The Lawbook Exchange Ltd., 2006. – 367 p.
14. Szypszak C. Understanding law for public administration / C. Szypszak. – Sudbury: Jones and Bartlett Publishers, 2011. – xvii, 343 p.
15. Comparative administrative law / eds. S. Rose-Ackerman, P.L. Lindseth, B. Emerson. – Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing, 2017. – xxii, 729 p.

REFERENCES

1. Degtyarev S.L. Peculiarities of law-application on cases of administrative supervision and civil procedure. *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess = Arbitrazh and Civil Procedure*, 2014, no. 10, pp. 15–20. (In Russ.).
2. Shlyuter M.S. *Administrative responsibility for offenses in the field of subsoil protection and subsoil use*. Moscow, Prospekt Publ., 2015. 136 p. (In Russ.).
3. Nikitin S.V. Problems of reforming the legislation on administrative liability of legal entities in the field of economic activity. *Zakon*, 2016, no. 3, pp. 102–108. (In Russ.).
4. Novikov A.V. Administrative and Procedural Form: Scientific and Legal Reality. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Procedure*, 2015, no. 11, pp. 70–80. (In Russ.).
5. Ryasina N. Janus. *Ezh-Yurist*, 2015, no. 9, p. 3. (In Russ.).
6. Grechkina O.V. The Development of Scientific Ideas Should Be Based on Modernization of the Modern Administrative Procedure Legislation. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Procedure*, 2018, no. 9, pp. 7–10. (In Russ.).
7. Mayorov V.I. On the formation of administrative judicial law in the Russian Federation. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo = Administrative and municipal law*, 2016, no. 10, pp. 854–858. DOI: 10.7256/1999-2807.2016.10.20530. (In Russ.).
8. Starilov Yu.N. Administrative Proceedings and Administrative Procedures: on Systemic Interaction and Due Level of Legal Regulation. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Procedure*, 2018, no. 3, pp. 7–23. (In Russ.).
9. Yarkov V.V. (ed.). *Administrative proceedings*. Moscow, Statut Publ., 2016. 516 p. (In Russ.).
10. Sakhnova T.V. Administrative Judicial Procedure: Problems of Self-Identification. *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess = Arbitrazh and Civil Procedure*, 2016, no. 9, pp. 35–40. (In Russ.).
11. Bonner A.T. Administrative proceedings in the Russian Federation: myth or reality, or the dispute between the processualist and the administrationist. *Zakon*, 2016, no. 7, pp. 24–51. (In Russ.).
12. Carlos de Araujo Cintra A., Pellegrini Grinover A., Rangel Dinamarco C. *Teoria Geral do Processo [General Process Theory]*, 31st ed. São Paulo, Brazil, 2015. 478 p. Available at: <https://forumdeconcursos.com/wp-content/uploads/wpforo/attachments/34777/1879-TEORIA-GERAL-DO-PROCESSO-31a-ED-2015-1-Candido-Rangel-DINAMARCO.pdf>. (In Portuguese).
13. Schwartz B. *French administrative law and the common-law world*. New Jersey, The Lawbook Exchange Ltd., 2006. 367 p.

14. Szypszak C. *Understanding law for public administration*. Sudbury, Jones and Bartlett Publ., 2011. xvii + 343 p.

15. Rose-Ackerman S., Lindset P. L., Emerson B. (eds.). *Comparative administrative law*. Cheltenham, Northampton, Edward Elgar Publ., 2017. xxii + 729 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Терехова Лидия Александровна – доктор юридических наук, профессор, Почетный работник Высшей школы, заведующая кафедрой гражданского и арбитражного процесса

Омский государственный университет

им. Ф.М. Достоевского

644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а

e-mail: lydia@civpro.info

РИНЦ SPIN-код: 1478-7958; AuthorID: 678373

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Lidia A. Terekhova – Doctor of Law, Professor, Honoured worker of Higher education, Head, Department of Civil and Arbitrary Procedure

Dostoevsky Omsk State University

55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia

e-mail: lydia@civpro.info

RSCI SPIN-code: 1478-7958; AuthorID: 678373

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Терехова Л.А. Судебное административное процессуальное право v. административное судебное право / Л.А. Терехова // *Правоприменение*. – 2019. – Т. 3, № 3. – С. 125–134. – DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(3).125-134.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Terekhova L.A. Judicial administrative procedural law v. administrative judicial law. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2019, vol. 3, no. 3, pp. 125–134. DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(3).125-134. (In Russ.).