

Аврутин Ю. Е. / Avrutin Yu. E.

**О СООТНОШЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА,
АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА И ПРОИЗВОДСТВА
ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

**ABOUT CORRELATION OF ADMINISTRATIVE PROCESS,
ADMINISTRATIVE COURT PROCEDURE AND PROCEEDINGS
ON CASES OF ADMINISTRATIVE OFFENCES**

*Аврутин Юрий
Ефремович,*

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России, Заслуженный деятель науки РФ, Заслуженный юрист РФ, Санкт-Петербург.

Анализируются дискуссионные вопросы доктринального толкования сущности таких понятий, как «административный процесс», «административное судопроизводство», «производство по делам об административных правонарушениях», «управленческий процесс», предлагается авторская позиция по вопросу их роли в обеспечении режима законности и качества публичного управления, охраны и защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц.

Ключевые слова: административная юстиция, административный процесс, управленческий процесс, административные процедуры, внесудебные согласительные процедуры.

*Avrutin Yurii
Efremovich,*

Doctor of law, Professor, Professor of the Department of administrative law at St. Petersburg University of the MIA RF, Honored Worker of Science of the RF, Honored Lawyer of the RF, St. Petersburg.

Debating points of doctrinal interpretation of the essence of such concepts as “administrative process”, “administrative court procedure”, “proceedings on cases of administrative offences”, “management process” are analyzed in the article. The author provides his own position on the issue of their role in ensuring the rule of law and the quality of public administration, security and protection of the rights and legitimate interests of citizens and legal persons.

Keywords: administrative justice, administrative process, managerial process, administrative procedures, extrajudicial conciliation.

Без преувеличения можно сказать, что вопросы о месте и роли административной юстиции в механизме современного российского государства, о соотношении административного процесса, административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях в последние годы стали фактически «фирменным знаком» нашей административно-правовой науки. Однако причины этого коренятся отнюдь не в успешности решения этих проблем на теоретическом или практическом уровне.

Для большинства государств Западной Европы, США, Австралии и Новой Зеландии административная юстиция – это реально действующий институт, это система разнообразных учреждений (административных судов, административных трибуналов, различных агентств), достаточно эффективно обеспечивающих контроль за законностью деятельности публичной администрации, защиту прав граждан, физических и юридических лиц от ее неправомерных действий или административных ошибок [3, 47-98; 10; 15; 16, 137-162; 18]. Для России (дореволюционной, советской и постсоветской), административная юстиция – это преимущественно область многолетних научных дискуссий, так и не завершившихся ни формированием общепризнанной научным сообществом доктрины, ни созданием соответствующих учреждений и законодательной базы их функционирования. В этой связи хотел бы обратить внимание на следующее.

Первое. Сегодня разброс мнений о содержании понятий «административная юстиция», «административное судопроизводство», о процессуальных формах рассмотрения дел, вытекающих из административных и иных публичных отношений, продолжает оставаться на редкость широким.

Ю. Н. Стариков считает, что административная юстиция, выполняя важнейшую функцию судебного контроля посредством использования соответствующих процессуальных форм в системе административного судопроизводства, должна быть выделена в самостоятельную ветвь судопроизводства (правосудие), занимающегося рассмотрением правовых споров, возникающих в сфере управления, и направленного на обеспечение субъективных публичных прав и свобод физических и юридических лиц [13, 212-213]. При этом лишь процесс по рассмотрению административно-правовых споров он считает административным процессом. С теми или иными нюансами право именоваться административным процессом А. А. Дёмин связывает лишь с судебной деятельностью.

Большая группа ученых, в числе которых Д. Н. Бахрах, А. П. Шергин, М. С. Студеникина, А. С. Дугенец, А. Б. Зеленцов, пишут о двух самостоятельных формах административного судопроизводства: *административно-тяжебная юрисдикция* (административная юстиция) и *административно-деликтная юрисдикция* [5; 7, 68-79; 17, 752-761].

Позиция Ю. Н. Старикова и его сторонников привлекает, во-первых, своей «академической чистотой» с точки зрения понимания процессуальной формы, во-вторых, преемственностью с российской правовой традицией понимания административной юстиции. Например, А. И. Елистратов еще в начале прошлого века называл «недоразумением» смешение рассмотрения споров о праве и привлечение к административной ответственности [6, 24]. Настораживает то, что однозначно не определяется статус производства по делам об административных правонарушениях, которое к тому же не рассматривается как процессуальная деятельность.

Позиция оппонентов Ю. Н. Старикова привлекает своей прагматичностью, я бы сказал – жизненностью. Во-первых, она не разрушает достаточно устоявшиеся представления о «многослойности» административного процесса, в качестве которого рассматривается и разрешение спора о праве, и реализация административной ответственности. Во-вторых, она учитывает тот факт, что сегодня мы едва ли можем сосредоточить производство по делам об административных правонарушениях исключительно лишь в судах, поскольку отстранение от участия в реализации административной ответственности

органов исполнительной власти и их должностных лиц фактически парализует всю систему противодействия административной деликтности. Настораживают «двойные стандарты» при позиционировании производства по делам об административных правонарушениях: если дела рассматривают субъекты государственной исполнительной власти – это часть административно-юрисдикционного процесса, если суд – это административное судопроизводство [2, 70].

Учитывая качество современного государственного управления, которое при всем желании нельзя признать удовлетворительным, учитывая достаточно призрачные возможности рядовых граждан противостоять «административной неправде», сегодня важнее не отстаивание той или иной доктринальной позиции, а сближение этих позиций в интересах получения конкретных практических результатов, улучшения качества жизни россиян.

Представляется, что определенный компромисс на пути освобождения от «многоликости» современных трактовок понятий «административный процесс», «административная юстиция», «административное судопроизводство» лежит в их осмыслении через категорию «форма» – процессуальная или процедурная.

Мы снимем много спорных вопросов, если под *процессуальной формой* будем понимать только судебный порядок рассмотрения дел, получив в качестве научной «преференции» возможность увидеть в судебном порядке разрешения дел, вытекающих из административных и иных публичных отношений, *правовые начала, свойственные именно процессуальной деятельности: принципы правосудия, основополагающие идеи судопроизводственной деятельности, закрепленной в Конституции России.*

Мы снимем много вопросов, если производство по делам об административных правонарушениях как составную часть административной юрисдикции, будем рассматривать как *процедурно-процессуальную форму* реализации административной ответственности государственными органами (их должностными лицами) и судами, а деятельность судов общей юрисдикции по рассмотрению таких дел перестанем, как верно предлагает П. И. Кононов, считать административной, управленческой [9, 662].

Второе. При всем том позитивном, что влечет за собой административное судопроизводство для защиты субъективных публичных прав и свобод физических и юридических лиц, его роль в обеспечении «*полезного, качественного, эффективного, надлежащего государственного управления*» [14, 5] не следует абсолютизировать.

Административное судопроизводство, как это вытекает из ст. 1 проекта КАС РФ, связано с судебной защитой уже нарушенных или оспариваемых прав. Сколько же дел должно быть рассмотрено, чтобы в условиях нашей инфантильной бюрократии это повлияло на формирование *надлежащего государственного управления, на сокращение числа нарушений прав и свобод граждан*? Да и где уверенность в том, что административное судопроизводство как процессуальная форма рассмотрения споров о праве может сказаться на деятельности публичной администрации в таком масштабе, чтобы государственное управление, без его глубокой внутренней модернизации, стало качественным и эффективным?

Такие сомнения не беспочвенны. С одной стороны, практика российского публичного администрирования связана с огромным числом коррупционных правонарушений, прямым или побочным следствием которых является ненадлежащие действия или бездействие государственных служащих и должностных лиц во многих сферах экономической и социальной жизни, противоречащее законам административное нормотворчество. С другой стороны, и это признают даже самые рьяные сторонники учреждения административных судов, в проекте КАС не определены важнейшие категории, касающиеся публичного администрирования и его результатов, которые должны становиться предметом судебного обжалования (административный правовой акт, нормативный правовой акт, административные процедуры). В этих условиях, особенно при отсутствии законодательного регулирования общих принципов административных процедур, административное судопроизводство может превратиться в фарс, в форму защиты не граждан, а чиновников.

Это значит, что, формируя *судебные механизмы защиты прав и законных интересов* граждан и юридических лиц от чиновничьего произвола, следует более активно и последовательно создавать условия, исключаящие или сводящие к минимуму риск появления решений или действий (бездействий) органов и должностных лиц публичной администрации, нарушающих права, свободы и законные интересы участников административно-правовых отношений. Эти условия я связываю с совершенствованием *процедурных форм* публичного управления и достижением определенного компромисса в части понимания административного процесса.

Как известно, в административно-правовой науке процессуальная форма и административный процесс достаточно длительное время отождествлялись не только с процессуальной деятельностью органов правосудия, но и с

деятельностью любых органов государства, если она складывалась из регламентированной правом совокупности однородных процедур, направленных на достижение определенного материально-правового результата. Такое понимание процессуальной формы деятельности публичной администрации, развитое в работах В. М. Горшенева, Г. И. Петрова, В. Д. Сорокина, для своего времени носило, безусловно, прогрессивный характер, т. к. ориентировалось на процессуализацию публичного управления, следовательно, на снижение риска волюнтаризма и административного произвола.

Поэтому, не отвергая исходные идеи управленческой концепции административного процесса, полагаю, что ее следует развивать именно как *управленческую*, связанную с юридически значимыми процедурами *позитивных производств*. Мы снимем много вопросов, если в позитивных производствах перестанем искать административный процесс, и акцентируем внимание на их управленческой природе, заключенной в административной процедуре (процедурах) как «технологических» нормах, определяющих условия, порядок, сроки и последовательность действий органа исполнительной власти по реализации его компетенции, исполнению законов и административных актов [11, 5-41].

Третье. При всех различиях в трактовках понятий «административная юстиция», «административная юрисдикция», «административное судопроизводство (правосудие)», они позиционируется, прежде всего, как государственно-властная деятельность по разбирательству административно-правовых конфликтов [8, 652]. При этом А. Б. Зеленцов, один из немногих административистов, акцентирует внимание на необходимости развития альтернативных (неюрисдикционных) способов разрешения административных споров [8, 321].

Сегодня спектр применения таких мер крайне узок. Процедуры медиации на законодательном уровне предусмотрены только для разрешения споров, возникающих из гражданских правоотношений, в том числе в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, а также споров, возникающих из трудовых и семейных правоотношений [1]. Не получили широкого признания возможности мировых соглашений по спорам, затрагивающим публично-правовые интересы, да и те рассматриваются лишь в рамках отношений, регулируемых ГПК РФ и АПК РФ. Ни медиация, ни мировые соглашения не применяются к спорам, возникающим по поводу прохождения государственной службы, порождая многочисленные судебные иски о восстановлении на службе или о снятии дисциплинарных взысканий.

При всех сложностях применения неюрисдикционных способов разрешения споров в сфере публичного управления, следует иметь ввиду, что Рекомендация № Rec(2001)9 Комитета министров Совета Европы государствам-членам «Об альтернативах судебному разбирательству споров между административной властью и частными лицами» прямо ориентирует на широкое внедрение альтернативных способов разрешения административных споров, что «может способствовать сближению административных органов власти с населением» [19].

Четвертое. В моем представлении все четыре формы – процессуальная в рамках административно-юстиционных отношений; процедурно-процессуальная в рамках административно-деликтных отношений; процедурная в рамках управленческого процесса и позитивных производств; процедурно-согласительная в рамках альтернативных (неюрисдикционных) вариантов разрешения споров – помимо чисто юридического, имеют огромное социальное значение. Логическая цепочка формирования социальной значимости этих форм мне видится следующим образом:

- *процедурная форма позитивных производств* создает нормативный каркас надлежащего внутриаппаратного, а в определенных случаях и внешне-властного осуществления публичного управления, минимизирую риски делегитимации публичной администрации вследствие ненадлежащего управления, нарушения законности, игнорирования прав и законных интересов физических и юридических лиц;

- *административное правосудие* создает процессуальный каркас, как писали дореволюционные российские административисты об административной юстиции, «закономерности в управлении», «предупреждения и пресечение административной неправды» [12, 283], формируя полноценный механизм защиты государства и общества от противоправных юридических актов, решений и действий органов публичной власти, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих;

- *производство по делам об административных правонарушениях* создает организационно-правовой каркас формирования *процедурно-процессуального режима* реализации административной ответственности как совокупности процессуальных принципов, средств и способов их достижения, процессуальных гарантий обеспечения прав и законных интересов участников производства;

- *альтернативные (неюрисдикционные)* варианты разрешения споров, не имея властного содержания, предоставляют сторонам возможность на

равноправной основе проявлять инициативу для разрешения возникших разногласий, приходя при этом к компромиссу или консенсусу.

Таким образом, различные процессуальные (процедурные) формы обеспечения баланса индивидуальных и публичных интересов, являются реальными административно-правовыми инструментами, ориентированными на формирование режима законности и качества публичного управления, охрану и защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц и через это – на поиск социального согласия между органами публичной власти и населением.

В числе названных форм особая роль административного судопроизводства связана с его возможностью на фоне фактического неравенства властных и невластных субъектов административно-правовых отношений обеспечить их *процессуальное равенство*, в том числе посредством равных прав по собиранию, представлению и исследованию доказательств, участию в процессе рассмотрения спора судом, обжалованию в суд любых процессуальных решений другой стороны, которые, так или иначе, затрагивают права и законные интересы, а также равных возможностей использования правовых средств процессуального нападения и защиты.

Не менее важно и то, что процедуры судоговорения всегда отражают связь правосудия с духовным, социокультурным, политико-правовым опытом конкретного общества. Поэтому «в различных институциональных формах и видах юрисдикции (уголовной, гражданской, административной) судебный ритуал, включенный в процесс интериоризации и экстериоризации институтов судебной власти и процесс разрешения различных типов юридических конфликтов, является значимым элементом ее политико-правовой и социокультурной легитимизации» [4, 14].

Все это, помимо презюмируемой для административного судопроизводства эффективной защиты государства и общества от ненадлежащего публичного управления, служит мощным средством формирования доверия к административному правосудию и судебным решениям по конкретным делам, облегчая поиск *консенсуса* в обществе как состояния согласия по поводу качества публичного управления, охраны и защиты субъективных публичных прав и свобод физических и юридических лиц.

Список литературы:

1. Федеральный Закон от 27 июля 2010 № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» (ред. от 23.07.2013) // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4162.
2. Административная ответственность (часть Общая): учеб. пособие / под ред. Д. Н. Бахраха. – Екатеринбург, 2004.
3. Бойцова В. В., Бойцов В. Я. Административная юстиция: к продолжению дискуссии о содержании и значении // Государство и право. 1994. № 5.
4. Власова Г. Б. Легитимация институтов публичной власти в политико-правовом и социокультурном измерениях: на примере эволюции правосудия: Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2009.
5. Дугенец А. С. Административно-юрисдикционный процесс: Монография. – М., 2003.
6. Елистратов А. И. Административное право. – М.: типография И. Д. Сытина, 1911.
7. Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) // Правоведение. 2000. № 1.
8. Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор: вопросы теории: Монография. Изд. 2-е, испр. и доп. – М.: РУДН, 2009.
9. Кононов П. И. Административное судопроизводство в Российской Федерации: взгляд административного судьи // Административное судопроизводство в Российской Федерации и формирование административно-процессуального законодательства. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013.
10. Муратова Е. В. Административная юстиция в Австралии: Автореф. дисс... канд. юрид. наук. – М., 2013.
11. Ноздрачев А. Ф. Системная регламентация административной деятельности: отечественная доктрина и практика // Законодательство и экономика. 2011. № 8.
12. Палибин М. К. Повторительный курс полицейского права // Российское полицейское (административное) право : конец XIX – начало XX века : хрестоматия / сост. и вступ. ст. Ю. Н. Старилова. – Воронеж, 1999.
13. 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. – Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 2013.

14. Стариков Ю. Н. Реализация конституционных гарантий и модернизация административно-правового регулирования // Административное право и процесс. 2013. № 6.

15. Хаманева Н. Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. – М., 1997.

16. Хомяков Г. А. Административный суд в Российской Федерации. – Казань, 2001.

17. Шергин А. П. О понимании административного производства // Административное судопроизводство в Российской Федерации ... – Воронеж, 2013.

18. Шмелев И. В. Административная юстиция в новой Зеландии: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2012.

19. URL : <http://mosmediator.narod.ru/index/0-351> (дата обращения : 20.11.2014).

References:

1. Federal Law No. 193-FL from 27.07.2010 “On Alternative Procedure of Dispute Settlement Involving a Mediator (Mediation Procedure)” (as amended on 07.23.2013) [FZ ot 27.07.2010 № 193-FZ «Ob al'ternativnoi protsedure uregulirovaniya sporov s uchastiem posrednika (protsedure mediatsii)»]. *SZ RF – Collection of Laws of the RF*, 2010, no. 31, article 4162.

2. *Administrative Responsibility (general part): Study Guide* [Administrativnaya otvetstvennost' (chast' Obshchaya): ucheb. Posobie]. Under edition of D. N. Bakhrakh, Ekaterinburg: 2004.

3. Boitsova V. V., Boitsov V. Ya. Administrative Justice: to Continue the Debate about the Content and Meaning [Administrativnaya yustitsiya: k prodolzheniyu diskussii o soderzhanii i znachenii]. *Gos. i pravo – State and Law*, 1994, no. 5.

4. Vlasova G. B. *Legitimization of the Institutes of Public Authority in Political-legal and Socio-cultural Dimensions: through the Example of the Justice Evolution*: thesis abstract of a candidate of legal sciences [Legitimatsiya institutov publichnoi vlasti v politiko-pravovom i sotsiokul'turnom izmereniyakh: na primere evolyutsii pravosudiya: Avtoref. diss. ... d-ra yurid. nauk]. Rostov-on-Don: 2009.

5. Dugenets A. S. *Administrative-jurisdictional Process: Monograph* [Административно-юрисдикционный процесс: Монография]. Moscow: 2003.
6. Elistratov A. I. *Administrative Law* [Административное право]. Moscow: printing house of I. D. Sytin, 1911.
7. Zelentsov A. B. Administrative-legal Dispute (theoretical and methodological approaches to the study) [Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию)]. *Pravovedenie – Jurisprudence*, 2000, no. 1.
8. Zelentsov A. B. *Administrative-legal Dispute: Theory Issues: Monograph. 2nd Edition, revised and enlarged* [Административно-правовой спор: вопросы теории. Издание второе, исправленное и дополненное]. Moscow: PFUR, 2009.
9. Kononov P. I. Administrative Court Procedure in the Russian Federation: a View of an Administrative Judge [Административное судопроизводство в Россииской Федератсии: взгляд административного судьи]. *Administrativnoe sudoproizvodstvo v Rossiiskoi Federatsii i formirovanie administrativno-protsessual'nogo zakonodatel'stva – Administrative Court Procedure in the Russian Federation and the Formation of Administrative-procedural Legislation*, 2013.
10. Muratova E. V. *Administrative Justice in Australia*: thesis abstract of a candidate of legal sciences [Административная юстиция в Австралии: Автoref. diss... kand. jurid. nauk]. Moscow: 2013.
11. Nozdrachev A. F. *System Regulation of Administrative Activity: Domestic Doctrine and Practice* [Системная регламентация административной деятельности: отечественная доктрина и практика]. *Zakonodatel'stvo i ekonomika – Legislation and Economics*, 2011, no. 8.
12. Palibin M. K. Repetitive Course of Police Law [Повторительный курс политсеиского права]. *Rossiiskoe politseiskoe (administrativnoe) pravo: konets XIX – nachalo XX veka: khrestomatiya – Russian Police (administrative) Law: the end of XIX – early XX century: Reading-book*, compilation and opening chapter of Yu. N. Starilov, Voronezh: 1999.
13. Starilov Yu. N. From Administrative Justice to Administrative Court Proceedings [От административной юстиции к административному судопроизводству]. *Administrativnoe sudoproizvodstvo v Rossiiskoi Federatsii i formirovanie administrativno-protsessual'nogo zakonodatel'stva – Administrative Court Proceedings in the Russian Federation and the Formation of Administrative and Procedural Legislation*, Series: Anniversaries, Conferences, Forums, issue no. 7. Voronezh: Voronezh State University Publishing House, 2013.

14. Starilov Yu. N. Implementation of Constitutional Guarantees and Modernization of Administrative-legal Regulation [Realizatsiya konstitutsionnykh garantii i modernizatsiya administrativno-pravovogo regulirovaniya]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Process*, 2013, no. 6.

15. Khamaneva N. Yu. *Protection of the Rights of Citizens in the Sphere of Executive Power* [Zashchita prav grazhdan v sfere ispolnitel'noi vlasti]. Moscow: 1997.

16. Khomyakov G. A. *Administrative Court of the Russian Federation* [Administrativnyi sud v Rossiiskoi Federatsii]. Kazan': 2001.

17. Shergin A. P. On Understanding of Administrative Proceedings [O ponimanii administrativnogo proizvodstva]. *Administrativnoe sudoproizvodstvo v Rossiiskoi Federatsii – Administrative Court Procedure in the Russian Federation*, Voronezh: 2013.

18. Shmelev I. V. *Administrative Justice in New Zealand*: thesis abstract of a candidate of legal sciences [Administrativnaya yustitsiya v novoi Zelandii: Avtoref. diss. ... kand. yurid. nauk]. Moscow: 2012.

19. Available at : <http://mosmediator.narod.ru/index/0-351> (accessed : 20.11.2014).