окончательного результата, надежности сведений о границах земельных участков и объектов недвижимости.

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ: принят Гос. Думой 20 дек. 2001 г.: одобрен Советом Федерации 26 дек. 2001 г.: (ред. от 02.08.2019) // СПС «Консультант Плюс»;
2. О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 30 дек. 2015 г. №431-ФЗ: принят Гос. Думой 22 дек. 2015 г.: одобрен Советом Федерации 25 дек. 2015 г. // СПС «Консультант Плюс»;
3. О федеральном государственном надзоре в области геодезии и картографии: Пост. Правительства Российской Федерации от 21 окт. 2016 г. № 1048 // СПС «Консультант Плюс»;
4. О программе профилактики нарушений обязательных требований, соблюдение которых оценивается Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии при осуществлении государственного контроля (надзора), на 2019 год: Приказ Росреестра от 18 июня 2019 № П/0241 // СПС «Консультант Плюс»;
5. Валиева А.Р. Стратегия и тактика реализации корпоративных интересов в системе властно-управленческих отношений в современной России: автореферат дис... на соискание ученой степени канд.полит.н.23.00.02/ Валиева Альбина Рифовна. – Уфа, 2007. – 24 с.
6. Иванова Я. Ю., Государственный геодезический надзор / Я.Ю. Иванова // Молодой ученый. – 2018. – №46. – С. 149-152.
7. Сытина Н.Н., Производство государственной геодезической экспертизы в сфере градостроительства / Н.Н. Сытина // Международный научный журнал «Символ науки». – 2017. - №01-2/2017. – С. 230-233.

Плотникова В.В.

О понятии «административное правосудие»

*ФГБОУ ВО «Елецкий государственный университет им. И.А. Бунина
(Россия, Елец)*

doi: 10.18411/lj-12-2019-202

idsp: ljjournal-12-2019-202

*Научный руководитель
Ёркина Т.Н.*

Аннотация

В настоящей статье раскрывается сущность и юридическое значение понятий «административное правосудие», «административная юстиция», «административная юрисдикция», «правосудие по делам об административных правонарушениях», проводится их соотношение между собой. Отдельное внимание уделяется проблеме плюрализма мнений среди отечественных авторов относительно определения административного правосудия. Приводятся основные концептуальные подходы к пониманию и осмыслению понятия «административное правосудие». Исследуется вопрос руководящей роли суда как органа правосудия в административном судопроизводстве. Затрагивается проблема создания системы административных судов.

Ключевые слова: административное правосудие, административная юстиция, административная юрисдикция, правосудие по делам об административных правонарушениях, административное судопроизводство, квазисудебные органы, административно-деликтный процесс.

Abstract

This article reveals the essence and legal meaning of the concepts «administrative justice», «administrative justice», «administrative jurisdiction», «justice in administrative violation cases», and their correlation between them is carried out. Special attention is paid to the problem of pluralism of opinions among domestic authors regarding the definition of administrative justice. The basic conceptual approaches to understanding and understanding

the concept of «administrative justice» are given. The question of the leading role of the court as a body of justice in administrative proceedings is being investigated. The problem of creating a system of administrative courts is touched upon.

Keywords: administrative justice, administrative justice, administrative jurisdiction, justice in cases of administrative offenses, administrative court proceedings, quasi-judicial bodies, administrative-tort process.

В настоящее время проблема теоретического определения понятия «административное правосудие» не изучена в полной мере, поэтому она привлекает пристальное внимание различных ученых, исследователей. Нередко «административное правосудие» отождествляется со смежными юридическими категориями, такими как «административное производство», посредством которого оно реализуется, «административная юстиция», «административная юрисдикция» и «правосудие по делам об административных правонарушениях». Каждое из данных определений обладает самостоятельным значением, имеет свою сущность и содержание, поэтому основная задача состоит в том, чтобы научиться разграничивать их между собой.

Ученые, занимающиеся исследованием вопросов об административном судопроизводстве и административном правосудии, отмечают существование концепции многообразия административных процессов, следуя которой можно отметить, что административный процесс понимается как административное правосудие, представляющее собой рассмотрение судьями административно-правовых споров, возникающих из публично-правовых отношений, в том числе дел об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов. При рассмотрении дел, возникающих из публичных правоотношений, одновременно реализуется форма судебного контроля за законностью действий, решений органов, наделенных властными полномочиями, что приводит к разрешению публично-правового спора. Так, А.Н. Приженникова утверждает следующее: «Административное судопроизводство – правосудие, осуществляемое специализированными административными судами в особом судебном процессуальном порядке, направленное на защиту прав, свобод и охраняемых законом интересов человека и гражданина, юридических лиц и их объединений от произвола чиновников» [1; с. 118]. По справедливому замечанию Н.Г. Канунниковой, административное судопроизводство определяется как система органов правосудия, предназначенных для разрешения публично-правовых споров граждан и их объединений с органами государственной власти и местного самоуправления [2; с. 14]. Отправление административного правосудия опосредует арбитражная процессуальная форма, позволяющая установить процессуальную деятельность арбитражного суда. Она обладает признаком универсальности, закрепленным в ст. 189 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (АПК РФ) [3], которая регламентирует порядок рассмотрения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, по правилам искового производства, с особенностями, установленными разделом III АПК РФ. Юридическая наука и практика располагают понятиями «административное судопроизводство в арбитражном процессе» и «производство в арбитражном суде по делам, вытекающим из административных и иных публичных правоотношений», которые в силу их равнозначности могут быть заменены общим понятием «административное производство по экономическим спорам». Итак, административное судопроизводство в общем виде – порядок осуществления правосудия, установленный нормами процессуального права, который способствует разрешению административно-правовых споров и предупреждению административных правонарушений. Говоря о соотношении терминов «административное судопроизводство» и «административное правосудие», отметим,

что термин «административное судопроизводство» по своему содержанию шире, чем «административное правосудие».

Действующее российское законодательство не содержит дефиниции понятия «административное правосудие». Термин «административное правосудие» был выработан доктриной зарубежного права. Он возник еще в XIX веке и стал активно применяться в странах Западной Европы, наряду с понятием «административная юстиция». На современном этапе административное правосудие отождествляется с административной юстицией и трактуется как рассмотрение административных споров [4; с. 88].

Для того чтобы выяснить научный смысл термина «административное правосудие» необходимо сформировать общее представление об этом понятии и провести его соотношение с правовой категорией «административная юстиция», которая берет свое начало в зарубежных странах, а затем появляется в российском праве. Административное правосудие является судебной формой административной юстиции, под которой подразумевается в общем значении разрешение судами или квазисудебными органами публично-правовых споров в сфере государственного управления [5; с. 112].

В Российской Федерации как до, так и после принятия Конституции не сформировалось единого теоретического подхода к пониманию и осмыслению понятия «административное правосудие». Выделяют четыре основных концептуальных подхода, которые используются в научной литературе.

Первый подход – концепция административного правосудия как разновидности правосудия по гражданским делам, которая существовала в Российской Федерации длительное время. Согласно взглядам В.В. Сажиной необходимо отличать административное правосудие от административной юстиции: административное правосудие реализуется в рамках гражданского судопроизводства в порядке рассмотрения дел, возникающих из административных отношений, в то время как административная юстиция – в рамках квазисудебных (несудебных) органов [6; с. 43]. Противоположное мнение принадлежит А.Ф. Козлову, Д.Н. Бахраху, А.Т. Боннеру: административное правосудие видится ими обобщающим термином, из объема которого следует исключить административную юстицию. Они связывают понятие «административная юстиция» с рассмотрением и разрешением в судебном порядке административно-правовых споров [7; с. 14]. Однако данный подход характеризуется непоследовательностью и противоречивостью. Это выражается в том, что дела, возникающие из административно-правовых отношений, в одном случае рассматриваются как гражданские, а в другом – как административные. Как известно, природа судебных дел обуславливается не процессуальной формой их рассмотрения, а основанием их возникновения – материально-правовыми отношениями. Следовательно, дела, возникающие из административных правоотношений, относятся к административным спорам, приобретающим публично-правовой характер, несмотря на то, что они разрешаются в порядке, предусмотренном нормами Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Второй подход – концепция тождественности административного правосудия и административной юстиции. Воплощать административное правосудие призваны административные суды и административные присутствия в общих судах. Они рассматривают споры, возникающие из административно-правовых отношений, которые выступают предметом правосудия. Концепция тождественности имеет один существенный недостаток: не отражает специфику правовой системы России, а именно наличие особой категории административных дел – дел об административных проступках.

Третий подход – концепция нетождественности административного правосудия и административной юстиции. Согласно названной концепции административное

правосудие ассоциируется с административным процессом по делам об административных правонарушениях [8; с. 63], в том числе дел об административных проступках, которые рассматриваются в порядке, установленном административно-процессуальными нормами. Административная юстиция определяется как деятельность суда по проверке законности органов управления, которую не следует включать в понятие «административное правосудие».

В широком смысле административное правосудие можно обозначить термином «административная юстиция», поскольку они идентифицируются именно с рассмотрением административных споров. Но здесь необходимо принять во внимание тот факт, что предметом административной юстиции в широком смысле будут выступать, с одной стороны, дела об административных проступках, а с другой – дела по административным спорам, то есть административная юстиция. Анализируя понятие административной юстиции в широком смысле, которым подчеркивается существование нескольких ее моделей, приходим к выводу, что оно является более узким по отношению к административному правосудию, так как термином «административная юстиция» охватывается деятельность как судов, так и несудебных органов по разрешению административных дел [9; с. 56]. Итак, административная юстиция в узком смысле как форма судебного контроля за соблюдением законности в сфере реализации исполнительной власти совпадает с термином «административное правосудие». Также наиболее целесообразно установить степень различия между двумя формами административного судопроизводства: судебной и деликтным производством.

Четвертый подход – концепция тождественности административного правосудия и административной юстиции. Данная концепция связывает понятие административной юстиции с рассмотрением дел об административных правонарушениях. Предметом административной юстиции становится не административное правонарушение, а административный спор, поэтому сведения административной юстиции не могут быть корректным образом применены к разбирательству дел об административных проступках.

Таким образом, в юридической литературе сложились неоднозначные мнения отечественных авторов относительно толкования понятий «административное правосудие», «административная юстиция», «административная юрисдикция». Уточнение их смысла и содержание имеет важное практическое значение для модернизации и развития административного процесса, совершенствования административно-процессуального законодательства.

В Российской Федерации в настоящее время разрабатывается и анализируется проект Кодекса административного судопроизводства, в котором реализуются основные теоретические аспекты административного правосудия и правосудия по делам об административных правонарушениях. Содержание кодекса раскрывает возможность существования особой административно-процессуальной формы разрешения административно-правовых споров, предполагает обеспечение доступа к правосудию и реализацию в полной мере конституционно-правовой нормы об административном судопроизводстве. Проект Кодекса административного судопроизводства России перевернул представления ученых относительно содержания понятий «административная юстиция» и «административное правосудие», способствовал установлению местонахождения терминов «административное правосудие» и «административная юрисдикция». Рассмотрим позицию А.П. Шергина на этот счет. Он относит к предмету административной юрисдикции производство по делам об административных правонарушениях [10; с. 147], отказываясь от включения в объем понятия «административная юрисдикция» деятельности по рассмотрению споров в сфере публично-правовых отношений. Считаем справедливым утверждение Ф.И. Газдиевой, что формирование административных судов должно гарантировать

защиту прав граждан при споре с органами государственной власти и равные процессуальные возможности для сторон [11, с. 68]. Также она утверждает, что создание таких судов существенно разгрузит суды общей юрисдикции и должно поднять уровень доверия граждан к судебным органам. Подобные идеи высказывает и В.Т. Азизова [12], а также другие авторы.

Порядок осуществления правосудия по делам об административных правонарушениях устанавливает юрисдикционный или административно-деликтный процесс, в который постепенно включается, а затем выходит за его пределы административно-судебная юрисдикция. Понятия «административная юстиция», «административная юрисдикция», «административное правосудие» нельзя противопоставлять друг другу. В Российской Федерации ввиду отсутствия упорядоченной системы административных судов назрела необходимость создания системы административной юстиции, которая объясняется следующими объективными причинами:

Во-первых, возникновение потребности в эффективном судебном контроле за законностью действий и решений органов исполнительной и законодательной власти. Во-вторых, отсутствие должного уровня профессионализма у судей судов общей юрисдикции. В-третьих, значительная загруженность судов общей юрисдикции.

Создание системы административных судов способствует не только развитию теории административного процесса, административного правосудия, но и использованию института правовой защиты прав и свобод физическими и юридическими лицами.

Органами административной юстиции выступают общие суды, разрешающие споры, возникающие из административных и иных публичных правовых отношений, которые не случайно именуются судами общей юрисдикции. Административное правосудие как судебная форма административной юстиции осуществляется с помощью производства по административно-правовым спорам. При этом как до, так и после принятия Кодекса административного судопроизводства, производство по административно-правовым спорам составляет предмет административно-судебной юрисдикции, наряду с производством по делам об административных правонарушениях, которое никаким образом не может соотноситься с административной юстицией.

Отличие административного судопроизводства от гражданского и арбитражного заключается в том, что в нем закрепляется принцип состязательности, который часто отождествляется с принципом судебного руководства. Он основывается на провозглашении активной роли суда как органа, призванного осуществлять административное правосудие. Принцип судебного руководства, отраженный в ч. 2 ст. 14 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, охватывает собой самые разные функциональные полномочия суда при рассмотрении административных дел и отражает его активную роль. В частности, суд наделен рядом полномочий, позволяющих формировать ему предмет доказывания, истребовать самостоятельно доказательства, обеспечивать равенство правовых возможностей сторон и т.д. Все эти полномочия направлены на реализацию судом правосудия в сфере административного судопроизводства.

Говоря о роли административного судопроизводства в современных условиях, заметим, что формирование административных судов и административного правосудия представляет собой процесс совершенствования судебной системы в России. Появление в структуре судебной власти административного правосудия будет способствовать формальному разделению специализации в зависимости от характера рассматриваемых дел и участников в процессе. Именно специализированная судебная юрисдикция, повышая профессионализм судей и качество рассмотрения

административных споров, способна усовершенствовать организацию и функционирование судебной власти и повысить ее эффективность.

1. Приженникова, А.Н. Административное судопроизводство в Российской Федерации: состояние и перспективы развития: дисс. ...канд. юрид. наук / А.Н. Приженникова. – М., 2005. – 212 с.
2. Канунникова, Н.Г. Теоретические аспекты административного судопроизводства в российской судебной системе / Н.Г. Канунникова // Административное право и процесс. – 2015. – №. 8. – С. 14-17.
3. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 02.12.2019) [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=339205&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.43209183471149193#032032782285506944> (дата обращения: 23.12.2019 г.)
4. Стайнов, П. Административное правосудие / П. Стайнов. – София, 1993. – 707 с.
5. Чечот, Д. М. Административная юстиция. Теоретические проблемы / Д.М. Чечот. – Ленинград: Изд-во Ленинград.ун-та, 1973. – 174 с.
6. Сажина, В. В. Административная юстиция: к теории и истории вопроса / В.В. Сажина // Советское государство и право. – 1989. – № 9. – С. 36-44.
7. Бахрах, Д. Н. Административная юстиция: развитие и проблемы совершенствования / Д.Н. Бахрах, А.Т. Боннер // Советское государство и право. – 1975. – № 8. – С. 13-21.
8. Панова, И. В. Юридический процесс / И.В. Панова. – Саратов: Светопись, 1998. – 73 с.
9. Соловьева, А. К. Административная юстиция в России: проблемы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук / А.К. Соловьева. – Санкт-Петербург, 1999. – 170 с.
10. Шергин, А. П. Административно-юрисдикционный процесс как вид юридического процесса / А.П. Шергин // Вестник ун-та имени О. Е. Кутафина (МГЮА). – 2015. – № 8. – С. 140-147.
11. Газдиева, Ф. И. Основные проблемы, стоящие на пути создания административных судов в РФ / Ф.И. Газдиева // Международный научный журнал «Инновационная наука». – 2017. – Том. 7. – С. 65-68.
12. Азизова, В.Т. Проблемы создания административных судов в РФ / В.Т. Азизова // Актуальные направления научных исследований: перспективы развития: Сборник материалов VII Международной научно-практической конференции. – Чебоксары: Изд-во ООО «Центр научного сотрудничества «Интерактив плюс», 2018. – С. 266-268.
13. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: федеральный закон от 08.03.2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 02.12.2019) [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=339204&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.8221070313972838#09313067419126067> (дата обращения: 23.12.2019 г.)

Реуф В.М., Ефимова Е.В.

К вопросу об обстоятельствах, исключающих административную ответственность

*Самарский государственный экономический университет
(Россия, Самара)*

doi: 10.18411/lj-12-2019-203

idsp: ljjournal-12-2019-203

Аннотация

В статье рассмотрены сущность понятий «административное правонарушение» и «административная ответственность». На основе Кодекса об административных правонарушениях РФ выделены обстоятельства, исключающие административную ответственность, раскрыта их правовая природа. Приведены обстоятельства, смягчающие административную ответственность, а также обстоятельства, в соответствии с которыми санкции административной ответственности будут носить отягчающий характер.

Ключевые слова: административное право, административное правонарушение, административная ответственность, обстоятельства, исключающие административную ответственность, должностные лица, институты публичной власти