



RUDN  
university  
LAW INSTITUTE

**УЧЕБНИК ДЛЯ СТУДЕНТОВ  
ВУЗОВ, ОБУЧАЮЩИХСЯ  
ПО СПЕЦИАЛЬНОСТИ  
„ЮРИСПРУДЕНЦИЯ“**

# **СУДЕБНОЕ АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО**



**СТАТУТ**

---

**А. Б. ЗЕЛЕНЦОВ  
О. А. ЯСТРЕБОВ**

**2017**

**Олег Александрович Ястребов  
Александр Борисович Зеленцов  
Судебное  
административное право**

*Текст предоставлен правообладателем*

*[http://www.litres.ru/pages/biblio\\_book/?art=38279787](http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=38279787)*

*Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Судебное административное право:*

*Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности*

*«Юриспруденция»: Статут; Москва; 2017*

*ISBN 978-5-8354-1369-0*

### **Аннотация**

В учебнике на основе действующего законодательства и с использованием материалов судебной практики освещаются вопросы организации и функционирования административной юстиции (административного правосудия) в России.

Рассматриваются понятие, принципы, источники, система и основные институты судебного административного права как комплекса норм, регулирующих административное судопроизводство. Актуальная для этой области проблематика анализируется и излагается с использованием метода сравнительного правоведения.

Учебник соответствует Федеральному государственному образовательному стандарту высшего образования четвертого

поколения для студентов юридических вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр).

Для студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов, практикующих юристов, а также всех интересующихся современными проблемами административного судопроизводства.

# Содержание

Список сокращений	7
Предисловие	16
Часть I. Общее судебное административное право	22
Раздел I. Теоретические основы судебного административного права (САП)	22
Глава 1. Судебное административное право как право административной юстиции	22
1.1. Административное право – материально-правовая основа административной юстиции	22
1.2. Субъективное публичное право и законный интерес как предмет правовой защиты	29
1.3. Формы защиты субъективных публичных прав и законных интересов в сфере публичного управления	37
1.4. Административная юстиция как юрисдикционная форма защиты субъективных прав и контроля за законностью в публичном управлении	48
1.5. Модели административной юстиции в современном мире	57

1.6. Функции административной юстиции	76
1.7. Система административной юстиции: понятие и элементы	82
1.8. Административная юстиция как судебное административное право	99
Глава 2. Понятие, отраслевой статус и система судебного административного права	108
2.1. Юридическая природа и границы судебного административного права	108
2.2. Судебное административное право как отраслевой комплекс норм, регулирующих организацию и функционирование административной юстиции	114
2.3. Система судебного административного права	131
2.4. Место судебного административного права в системе российского права	140
Конец ознакомительного фрагмента.	144

# Александр Зеленцов, Олег Ястребов Судебное

## административное право

### Рецензенты:

*Стариков Ю.Н., докт. юрид. наук, проф., зав. кафедрой административного и муниципального права, декан юридического факультета Воронежского государственного университета, заслуженный деятель науки РФ;*

*Ярков В.В., докт. юрид. наук, проф., зав. кафедрой гражданского процесса Уральского государственного юридического университета, заслуженный деятель науки РФ*

© А.Б. Зеленцов, О.А. Ястребов, 2017

© М.А. Аксенова, художественное оформление, 2017

© Издательство «Статут», редподготовка, 2017

\* \* \*

# Список сокращений

## Нормативные правовые акты<sup>1</sup>

**Конституция РФ** — Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ; от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).

**АПК РФ** – Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // Собрание законодательства РФ (далее – СЗ РФ). 2002. № 30. Ст. 3012.

**БК РФ** – Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

**ГПК РФ** – Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

---

<sup>1</sup> При самостоятельном изучении нормативных правовых актов, упоминаемых в учебнике, необходимо учитывать изменения и дополнения, которые были внесены в них с момента вступления в действие. С официальными текстами документов можно ознакомиться на официальном интернет-портале правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru>. Кроме того, в Интернете можно обращаться к справочным правовым системам «КонсультантПлюс», «Гарант» и др.

**ЗК РФ** – Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

**Закон о введении в действие КАС** – Федеральный закон (далее – ФЗ) от 8 марта 2015 г. № 22-ФЗ «О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1392.

**Закон о верховном Суде РФ** – Федеральный конституционный закон (далее – ФКЗ) от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 550.

**Закон о военных судах** – ФКЗ от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3170.

**Закон о защите прав лиц при осуществлении контроля** – ФЗ от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6249.

**Закон о компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок** – ФЗ от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» // СЗ РФ. 2010. № 18. Ст. 2144.

**Закон о Конституционном Суде РФ** – ФКЗ от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Фе-

дерации» // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

**Закон о медиации** – ФЗ от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4162.

**Закон о политических партиях** – ФЗ от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

**Закон о полиции** — ФЗ от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Российская газета. 2011. 8 февр. (№ 25).

**Закон о праве на свободу передвижения** – Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ (далее – Ведомости СНД РФ и ВС РФ). 1993. № 32. Ст. 1227.

**Закон о правовом положении иностранцев** – ФЗ от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу 31.07.2016) // СПС «КонсультантПлюс».

**Закон о противодействии экстремистской деятельности** – ФЗ от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

**Закон о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения** – ФЗ от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СЗ РФ. 1999. № 14.

**Закон о предупреждении распространения туберкулеза** – ФЗ от 18 июня 2001 г. № 77-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>

**Закон о прокуратуре** — Закон РФ от 17 января 1992 г. № 2201-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366.

**Закон о психиатрической помощи** – Закон РФ от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1913.

**Закон о референдуме** – ФКЗ от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

**Закон о СМИ** – Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300.

**Закон о статусе судей** – Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1792.

**Закон о судах общей юрисдикции** – ФКЗ от 7 февраля

2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 898.

**Закон о судебной системе** – ФКЗ от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

**Закон об адвокатуре** – ФЗ от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2102.

**Закон об административном надзоре** – ФЗ от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // СЗ РФ. 2011. № 15. Ст. 2037.

**Закон об арбитражных судах** – ФКЗ от 24 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1589.

**Закон об информации** — ФЗ от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Российская газета. 2006. № 165 (29 июля).

**Закон об исполнительном производстве** – ФЗ от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» // СЗ РФ. 2007. № 41. Ст. 4849.

**Закон об обеспечении доступа к информации о деятельности судов** – ФЗ от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1).

Ст. 6217.

**Закон об общественных объединениях** – ФЗ от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

**Закон об основных гарантиях избирательных прав** – ФЗ от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

**Закон об основах охраны здоровья** – ФЗ от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

**Закон об оценочной деятельности** – ФЗ от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3813.

**КАС РФ** – Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

**КоАП РФ** – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

**НК РФ** – Налоговый кодекс Российской Федерации: часть первая – ФЗ от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ; часть вторая – ФЗ от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824; 2000. № 32. Ст. 3340.

**СК РФ** — Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст... 16.

**УИК РФ** – Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 198.

## **Органы власти**

**ВС РФ** – Верховный Суд Российской Федерации

**КС РФ** – Конституционный Суд Российской Федерации

**МИД России** — Министерство иностранных дел Российской Федерации

**МВД России** – Министерство внутренних дел Российской Федерации

**Минобороны России** — Министерство обороны Российской Федерации

**Минобрнауки России** — Министерство образования и науки Российской Федерации

**Минэкономразвития России** — Министерство экономического развития Российской Федерации

**Минюст России** – Министерство юстиции Российской Федерации

**Роспатент** — Федеральная служба по интеллектуальной собственности

**Роспотребнадзор** — Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека

**Росреестр** – Федеральная служба государственной реги-

страции, кадастра и картографии

**Росстандарт** – Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии

**Ростехнадзор** – Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору

**Росфинмониторинг** — Федеральная служба по финансовому мониторингу России

**СВР России** — Служба внешней разведки Российской Федерации  
**ФАС России** – Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации

**ФМБА России** — Федеральное медико-биологическое агентство  
**ФСБ России** — Федеральная служба безопасности Российской Федерации

**ФССП России** – Федеральная служба судебных приставов Российской Федерации

**ФСТ России** – Федеральная служба по тарифам  
**ФТС России** – Федеральная таможенная служба Российской Федерации

## Прочие сокращения

**абз.** – абзац (-ы)

**гл.** – глава (-ы)

**ЕСПЧ** – Европейский суд по правам человека

**НПА** – нормативный (-ые) правовой (-ые) акт (-ы)

**ОВД** – органы внутренних дел

**п.** – пункт (-ы)

**подп.** – подпункт (-ы)

**подразд.** – подраздел (-ы)

**разд.** – раздел (-ы)

**РФ** – Российская Федерация

**СМИ** – средства массовой информации

**ст.** – статья (-и)

**ФЗ** — Федеральный закон

**ФКЗ** — Федеральный конституционный закон

**ч.** – часть (-и)

# Предисловие

В условиях построения в России правового государства административная юстиция становится одним из его важнейших институтов. Вступивший в силу в 2015 г. КАС РФ официально закрепил институт административной юстиции в качестве неотъемлемого элемента российской правовой системы и обеспечил его самостоятельное правовое регулирование, в полной мере отвечающее передовым европейским стандартам. Административная юстиция, отвергаемая и усеченная в советский период, втиснутая длительное время в прокрустово ложе гражданско-процессуальной формы в постсоветский период, наконец приобрела самостоятельный статус как механизм защиты субъективных публичных прав граждан и обеспечения верховенства закона в публичном управлении.

Вступление в силу КАС РФ, содержащего комплекс правовых норм, регулирующих административное судопроизводство в общих судах и выделяющих его из гражданского судопроизводства, ведет к завершению процесса формирования новой отрасли – права административного судопроизводства, или судебного административного права. Системообразующим фактором формирования этой отрасли является положение ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, определяющее административное судопроизводство в качестве одной из са-

мостоятельных форм осуществления судебной власти наряду с конституционным, гражданским и уголовным судопроизводством.

Сложившийся с принятием КАС РФ достаточно структурированный комплекс судеустройственных и судопроизводственных норм имеет в правовой науке много различных обозначений, но ни одно из них еще не получило признания в качестве титульного. В предельно общей форме он может быть обозначен термином «право административного судопроизводства», или «право административной юстиции» (правосудия). Кроме этих терминов в современной отечественной науке используются также такие, как «административно-процессуальное право», «судопроизводственное административное право», «административно-исковое право», «административно-юстиционное право», «судебное административное право» и др.

В зарубежных странах для этих целей чаще всего применяются такие категории, как «административно-процессуальное право», «судебное административное право» либо просто «административная юстиция». В отечественной науке доминирующим является понимание административно-процессуального права как права, регулирующего осуществление исполнительно-распорядительной, административной, а не судебной функции государства. В силу своей неоднозначности понятие «административно-процессуальное право» не может претендовать на роль титульной кате-

гории, аналогичной таким, как «гражданское процессуальное право» или «уголовное процессуальное право» применительно к соответствующим формам судопроизводства. В этом контексте авторы учебника полагают, что наиболее подходящей категорией для обозначения «права административной юстиции», или «права административного судопроизводства», является понятие «судебное административное право».

Данное понятие используется в отечественной и зарубежной науке со второй половины XIX в. и обозначает право, регулирующее организацию и отправление судопроизводства по административным делам. При этом термины «судебное административное право» и «административная юстиция» (административное правосудие) исторически рассматривались как синонимы<sup>2</sup>. Похожая конструкция была адаптирована в конституционном праве для обозначения комплекса правовых норм, регулирующих конституционное судопроизводство. Этот комплекс норм в учебной и научной литературе получил название «конституционное судебное право», или «судебно-конституционное право» (Н.В. Витрук).

Административное право как отрасль публичного права, в силу исторических особенностей правового развития России, длительное время обслуживалось в судебно-процессу-

---

<sup>2</sup> См.: *Ренненкампф Н.К.* Очерки юридической энциклопедии. 2-е изд., испр. и доп. СПб., 1880. С. 207–209.

альном плане, по сути дела, через отрасль, предназначенную для обслуживания частного права. С вступлением в силу КАС РФ судебное административное право приобретает самостоятельность по отношению к гражданскому процессуальному праву, в рамках которого оно длительное время позиционировалось как подотрасль или институт. В результате между административным правом и судебным административным правом устанавливается естественная юридическая связь, аналогичная той, которая существует, например, между гражданским процессуальным правом и гражданским правом, уголовным процессуальным правом и уголовным правом.

Тот факт, что в судебном административном праве используются многие юридические конструкции, выработанные в рамках гражданского процесса, не дает оснований в современных условиях рассматривать его в качестве подотрасли гражданского процессуального права. Исторически гражданский процесс служил референтной моделью для судебно-административного процесса, что обусловило известное сходство отдельных принципов и институтов этих процессов. Более того, в судебно-административном процессе многих государств прямо допускается возможность применения положений ГПК, если принципиальные отличия обоих видов судопроизводства не исключают этого. Например, в ФРГ в административном судопроизводстве применяется целый ряд положений Гражданского процессуального уложе-

ния, в частности, об отводах участников процесса, о процессуальной правоспособности, о процессуальном соучастии, о порядке собирания процессуальных доказательств и др. Однако это не лишает административно-процессуальное право значения самостоятельной отрасли в правовой системе этой страны.

В предлагаемом вниманию читателя учебнике авторы исходят из трактовки судебного административного права как самостоятельной отрасли судебного права, равноценной по своему значению другим отраслям, регулирующим осуществление судебной власти, и его служебной роли по отношению к административному праву, которое рассматривается как материально-правовая основа административной юстиции. Значительное место в учебнике отводится теоретическим вопросам административной юстиции, раскрываются ее основные функции и формы, описываются ее основные модели в современном мире.

Судебное административное право представлено в учебнике как сложно структурированная система правовых норм, включающая составные части, подотрасли и институты. При изложении материала авторы ориентируются на разграничение двух основных частей этой системы – судоустройственного и судопроизводственного административного права. При этом основное внимание (в силу отсутствия в России специальных судебных органов административной юстиции) уделяется проблематике и институтам судопроиз-

водственного права – судебного административно-процессуального права. Составной частью этого права является комплекс норм, регулирующих административное судопроизводство в арбитражных судах (ст. 29 АПК РФ). В учебнике освещаются принципиальные вопросы, связанные с местом и ролью этого комплекса норм, однако основное внимание концентрируется на правовом регулировании административного судопроизводства в общих судах и тех новациях, которые были введены КАС РФ. При этом многие институты судебного административного права в целях их углубленного понимания освещаются в тесной привязке к материальному праву и с использованием метода сравнительного правоведения.

# **Часть I. Общее судебное административное право**

## **Раздел I. Теоретические основы судебного административного права (САП)**

### **Глава 1. Судебное административное право как право административной юстиции**

#### **1.1. Административное право – материально-правовая основа административной юстиции**

Социальное предназначение судебного административного права (САП) определяется целями материального административного права и юридической природой судебной власти. Материально-правовые предпосылки очерчивают круг спорных вопросов, на разрешение которых направлена су-

дебная деятельность, связанная с применением норм административного права. Это право определяет предметную сферу административного правосудия и саму потребность в административной юстиции как специальном механизме защиты прав и законных интересов частных лиц посредством контроля за законностью в сфере публичного управления.

В сфере публичного управления административное право придает исполнительно-распорядительной деятельности органов исполнительной власти характер *подзаконной деятельности*: она должна осуществляться только на основе и во исполнение законов. Реализуя веления законов, исполнительная власть имеет возможность осуществлять определенные действия по собственной инициативе, т. е. *распоряжаться*. Исходя из конкретных ситуаций и требований законов она может обязывать путем одностороннего властного волеизъявления к совершению определенных действий и применять административное принуждение. Отсюда исполнительная власть – это власть, которая не только исполняет законы, но и распоряжается в пределах предоставленных ей законом полномочий.

Сущность исполнительной власти, выражающаяся в оперативном повседневном распорядительстве и исполнительской роли в государственном управлении, раскрывается через ее многообразные функции, отправление которых регулируется административным правом. В число этих функций входят:

– осуществление управленческой, организационной деятельности, направленной на исполнение законов и реализацию государственной политики в различных сферах жизни общества;

– административное нормотворчество (подзакондательное регулирование);

– административное правоприменение, осуществляемое в двух формах: а) оперативно-исполнительная деятельность, выражающаяся в реализации предписаний правовых норм и позитивном регулировании с помощью индивидуальных правовых актов; б) юрисдикционная деятельность, осуществляемая административными средствами и направленная на разрешение управленческих конфликтов, охрану правовых норм от каких бы то ни было нарушений, обеспечение их исполнения и профилактику правонарушений;

– административный контроль за соблюдением правовых норм и общеобязательных правил в целях обеспечения правопорядка и законности в государственном управлении (инспектирование, проведение проверок и расследований);

– осуществление разрешительной политики государства (лицензирование, регистрация, сертификация, аккредитация);

– непосредственное обеспечение безопасности граждан и общества и охрана правопорядка (полицейская функция).

В правовом государстве властные полномочия публичной администрации, осуществляющей исполнительную власть,

не беспредельны. Во имя подчинения общему благу они должны быть ограничены правовыми нормами, определяющими рамки свободы административных действий в отношении прав и законных интересов *частных лиц*, т. е. граждан и организаций, не осуществляющих публичные полномочия и функции. Такие ограничения устанавливаются посредством административного права, определяющего правовые процедуры осуществления исполнительной власти и гарантии прав и законных интересов частных лиц. Оно не позволяет публичной администрации при осуществлении властных прерогатив проявлять пристрастность и произвол, ограничивать рамки предоставленной частному лицу законом свободы действий в сфере исполнительной власти.

Административное право выступает одновременно как средство реализации государственной воли в отношениях «орган исполнительной власти – частное лицо» и как средство защиты частных лиц (граждан и организаций) от возможного произвола публичной администрации. В его задачу входит обеспечить справедливый баланс интересов в повседневных отношениях «государство – частное лицо», включая те из них, которые приобретают конфликтную форму. Административное право призвано установить определенные формы и процедуры реализации властной административной деятельности и способы защиты прав граждан от неправомерных действий публичной администрации. Тем самым оно *придает административной деятельности юри-*

*дический характер*. Это означает, что исполнительная власть облекается в правовую форму и осуществляется под эгидой закона, порождающего права и обязанности как для самой публичной администрации, так и для частных лиц.

*Социальная и юридическая ценность* административного права состоит в том, что оно превращает властеотношения в сфере публичного управления в административные правоотношения. Оно определяет порядок взаимоотношений публичной администрации и частных лиц, их взаимные права, обязанности и ответственность за неисполнение обязанностей и нарушение запретов, способы защиты нарушенных прав и гарантии беспристрастного и справедливого осуществления исполнительной власти в процессе публичного управления. В административно-правовом отношении публичная администрация в лице ее органов при осуществлении управленческой деятельности является в первую очередь *субъектом права*, т. е. субъектом прав, обязанностей и ответственности, определяющих ее определенный юридический статус. Точно так же правовым субъектом выступает частное лицо в отношении к публичной администрации. Требованиям публичной администрации как субъекта права оно может противопоставить приобретенные им на основании закона *субъективные публичные права*. Нормы административного права являются источником не только *публичных полномочий (прав) публичной администрации и публичных обязанностей частного лица*, но также *субъективных*

*публичных прав частного лица и публичных обязанностей администрации.*

В процессе реализации и применения норм административного права неизбежно возникновение различного рода конфликтных ситуаций, которые юридически опосредуются в *административно-правовых спорах*. Возникновение спора о праве административном – это всегда показатель двух взаимосвязанных в публичном управлении явлений.

Во-первых, в повседневной деятельности органов публичной администрации неизбежно возникают ситуации, когда велика вероятность принятия неправильных по содержанию или форме решений либо решений, основанных на ошибочных данных или на неверном, ошибочном понимании закона, его целей, буквы или духа, на неверной оценке пределов властных полномочий, что ведет к административному произволу, нарушению субъективных прав частных лиц.

Во-вторых, возникновение спора о праве административном может свидетельствовать о незнании частными лицами в их отношениях с публичной администрацией своих прав, об их ошибочных либо неполных представлениях об объеме этих прав и публично-правовых обязанностей. Специфика споров, возникающих из административно-правовых отношений, предполагает необходимость адекватного механизма их разрешения, каковым является институт административной юстиции.

*Административная юстиция* представляет собой осо-

бый организационно-правовой механизм, предназначенный для устранения конфликтных ситуаций в сфере публичного управления и обеспечения стабильности функционирования административной системы посредством судебного контроля за ее возможными отклонениями от заданных нормами административного права параметров. Этот механизм может быть представлен как система организационных институтов, судебных и квазисудебных форм и отношений, функциональных инструментов (административный иск, меры предварительной защиты, способы контроля, властно-принудительное юрисдикционное решение и т. д.), используемых для обеспечения законности административной деятельности и защиты субъективных прав и законных интересов в процессе разрешения административных споров.

*Административно-правовой спор* как конфликт, возникающий из административно-правовых отношений, – это прежде всего спор о *субъективном публичном праве*, т. е. о праве, которое считается принадлежащим определенному лицу в правоотношениях с участием частных лиц и административных органов, действующих как публичная власть, и (или) о законности использования этими органами публичных полномочий в отношениях с частными лицами.

## **1.2. Субъективное публичное право и законный интерес как предмет правовой защиты**

Главное направление юридической регламентации в сфере административной юстиции законодатель выделяет посредством определения круга общественных отношений, составляющих предмет правового регулирования КАС РФ. Эта регламентация включает (ст. 1 КАС РФ) установление порядка осуществления административного судопроизводства при разрешении общими судами административных дел о защите *нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций*, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и *связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий*.

Нарушенные или оспариваемые права и законные интересы, защищаемые в рамках административной юстиции, так же как и властные полномочия, отличаются тем, что определяются нормами публичного правопорядка и носят публично-правовой характер. Все субъективные публичные права, гарантируемые этими нормами и реализуемые в сфере государственного и муниципального управления, можно подраз-

делить на две категории: *права властвования*, представляющие собой властные полномочия органов публичной власти, и *права свободы*, характеризующие субъективные публичные права частных лиц. Из такого разграничения прав государственных органов и прав частных лиц в сфере публичного управления отечественное правоведение стало исходить еще в конце XIX – начале XX в.<sup>3</sup>

*Права властвования* суть такие права, которыми надделено государство и его органы по отношению к частным лицам. Эти права предстают как властные полномочия и сопряжены с обязанностью их осуществления: они не даются органам власти в свободное распоряжение (за исключением случаев предоставления дискреционных полномочий), а подлежат обязательному осуществлению, содержат в себе обязанность их исполнения. Властное полномочие носит императивный и неотчуждаемый характер. При этом носитель данного полномочия (права) в конкретном правоотношении не может освободить обязанное законом частное лицо от осуществления его обязанностей, как это вправе сделать по своему усмотрению управомоченный субъект в отношении обязанного в частном праве. Обязательность осуществления властных прав исключает возможность освобождения частных лиц от их публично-правовых обязанностей, корреспондирующих этим полномочиям.

---

<sup>3</sup> См., напр.: *Тарановский О.В. Учебник энциклопедии права*. Юрьев, 1917. С. 265–267.

*Права свободы* – это субъективные публичные права частных лиц по отношению к государству и его органам. *Субъективное публичное право частного лица* – это установленная законом мера и вид возможных действий ради достижения определенного социального блага, осуществление которых в сфере публичного управления обеспечено нормативно закрепленной обязанностью органов (должностных лиц) публичной власти совершить определенные действия или воздержаться от них. Как *мера* и *вид* юридической свободы частных лиц в отношениях с публичной администрацией эти права существуют только в том случае, если правовая норма накладывает на администрацию определенную юридическую обязанность, исключающую возможность применения ею дискреционных полномочий.

Категория «*мера*» выражает, с одной стороны, свободу лица, его личное усмотрение в поведении, с другой – ограничение этого усмотрения, т. е. обязанность соблюдать установленные нормой публичного права границы этой свободы. Следовательно, субъективное публичное право частного лица выступает как обремененная юридической обязанностью возможность притязания, которое не может быть реализовано вне публично-правовых отношений, опосредующих управленческое взаимодействие в сфере публичной власти. Частное лицо обладает этим правом, когда в соответствии с публично-правовой нормой реализация его индивидуальных интересов необходимо сопряжена с обязанностью

носителей публичной власти совершить в отношении него определенные действия.

Категория «*вид*» *возможного поведения* применительно к субъективному публичному праву частного лица характеризует его определенную направленность и способ реализации. Исходя из этого критерия в отечественной науке еще в начале XX в. стали выделяться три вида субъективных публичных прав:

- 1) права на участие во власти;
- 2) права на свободу от власти, или права личной свободы;
- 3) права на содействие власти.

Эта классификация субъективных публичных прав частных лиц опирается на ставшую классической систему субъективных публичных прав, построенную Г. Еллинеком<sup>4</sup>. Она не потеряла своей актуальности и значения и сегодня, являясь одной из наиболее известных и популярных в теории административного права. Все правоотношения между индивидом и государством Г. Еллинек подразделяет на четыре категории, характеризующиеся специфическим статусом частного лица и соответствующими ему правами:

- 1) права на участие в организации и деятельности публичной власти, в формировании государственной воли – избирательные права, право петиций, свобода союзов, собраний и т. д. (*status activus*);
- 2) обязанности частных лиц в отношении государства

---

<sup>4</sup> См.: Еллинек Г. Система субъективных публичных прав. М., 1905.

(*status passivus*). Этот статус характеризуется состоянием подчинения частного лица публичной власти, при котором частное лицо несет только обязанности. Это – состояние несвободы частного лица и свободы публичной власти, ограниченной объективным правом. Всякое притязание государства к частному лицу должно иметь правовое основание<sup>5</sup>. Обременение частного лица публично-правовыми обязанностями имеет свои правовые пределы, и выход за эти пределы (незаконное возложение обязанности) является правовым основанием для правопритязания к публичной власти и оспаривания ее действий;

3) права частных лиц на свободу от государства, от вмешательства органов публичной власти в сферу предоставленной им свободы – право на неприкосновенность личности, жилища, имени, свободу передвижений и т. д. (*status libertatis*). *Статус свободы* означает свободное от вмешательства государства состояние частного лица. В силу такого положения частное лицо может притязать на отмену всех нарушающих его свободу распоряжений публичной власти, всех ущемляющих его права или создающих препятствия их осуществлению административных актов;

4) права на содействие, помощь и положительные услуги со стороны государства (*status civitatis*). Сам Г. Еллинек к этой группе прав относил лишь права на судебную защиту. Следуя логике его теоретической конструкции, к этому ви-

---

<sup>5</sup> См.: Еллинек Г. Право современного государства. СПб., 1908. С. 273–274.

ду субъективных публичных прав впоследствии стали относить также право на содействие в обеспечении безопасности имущества частных лиц, право на социальное обеспечение и иные социально-экономические права.

Наряду с понятием «субъективное публичное право» в одном категориальном ряду стоят *понятия «свобода» и «законные интересы» частных лиц*, которые также могут выступать в качестве предмета административно-правового спора. Так, отечественный законодатель к числу дел, рассматриваемых в порядке административного судопроизводства, относит «административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов» (ч. 2 ст. 1 КАС РФ). В теории права общепризнано, что *юридические свободы суть те же субъективные права*, которым корреспондируют определенные юридические обязанности. Использование термина «свобода» для обозначения определенных прав подчеркивает более широкие возможности индивидуального выбора лица, не очерчивая его конкретных действий и их результата (например, свобода совести в отличие от права избирать и быть избранным).

В данном случае лицу предоставляется возможность свободно определить свое поведение в некоторых сферах общественной жизни и гарантируется в этой связи невмешательство как со стороны государства, так и иных субъектов права. Тем не менее четкое разграничение между правами и свободами провести достаточно трудно, ибо зачастую все

политические права с четко определенными правомочиями также именуют свободами. Различие в терминах обусловлено скорее историческими традициями, сложившимися еще в XVIII–XIX вв.

*Законные интересы* отличаются от субъективных прав прежде всего тем, что им не корреспондируют прямые юридические обязанности соответствующих лиц и они не имеют конкретного перечня и юридических гарантий. Субъективное право носит индивидуально-определенный характер (определены носитель права, обязанное лицо, мера и вид поведения, пределы во времени и пространстве). Пределы правомочий законного интереса четко не сформулированы в конкретных правовых нормах, а вытекают из совокупности правовых норм, правовых дефиниций, общих принципов права, буквы и духа закона, кодифицированных актов и т. д.

*Законные интересы частных лиц в сфере публичного управления* – это феномен той сферы административной деятельности, где законодатель предоставляет органам публичной власти дискреционные полномочия, свободу в выборе вариантов поведения исходя из *принципа целесообразности*. Основными юридическими предпосылками существования законных интересов частных лиц являются три обстоятельства:

а) норма публичного права устанавливает возможность свободного усмотрения органа публичной власти;

б) норма права не определяет обязанностей этих органов, которые обеспечивали бы возможность частных лиц потребовать от них соответствующих действий и решений;

в) не устанавливая обязанности администрации удовлетворять законный интерес частных лиц, закон в то же время запрещает осуществлять связанный с ним публичный интерес в незаконной форме.

В случае нарушения или оспаривания субъективных прав и законных интересов в сфере публичного управления у их обладателя возникает *право на защиту*. Это – самостоятельное субъективное публичное право. По своему содержанию оно выражает возможность управомоченного лица в установленной законом форме с помощью предусмотренных законом правовых средств использовать не противоречащие закону правовые способы воздействия на правонарушителя с целью:

- устранения препятствий в осуществлении своих субъективных прав и законных интересов;
- пресечения, предупреждения их нарушения или оспаривания;
- восстановления нарушенных или оспоренных прав и компенсации понесенного ущерба.

### **1.3. Формы защиты субъективных публичных прав и законных интересов в сфере публичного управления**

*Защита прав и законных интересов* представляет собой использование предусмотренных законом мер защиты с целью устранения препятствий для их реализации в случае нарушения или оспаривания. *Меры защиты* – это закрепленные в юридических нормах способы (средства) правового принуждения, направленные на восстановление нарушенного или оспоренного права, создание необходимых условий его беспрепятственного осуществления и обеспечение исполнения юридической обязанности.

В *перечень мер защиты*, используемых в административном праве, могут быть включены:

- признание незаконным принятого административного акта, либо совершенного административного действия (бездействия);
- признание права;
- восстановление положения, существовавшего до нарушения права;
- пресечение действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения (меры предварительной защиты);
- признание недействующим акта государственного органа или органа местного самоуправления;

- неприменение судом акта государственного органа или органа местного самоуправления, противоречащего закону;
- прекращение или изменение правоотношения;
- возложение определенной обязанности (принять решение по конкретному вопросу или совершить определенные действия в целях устранения допущенных нарушений права либо воздержаться от определенного действия) и др.

Эти меры направлены на обеспечение неприкосновенности права, его осуществимости и ликвидацию последствий его нарушения.

Использование мер защиты осуществляется в рамках определенной *формы защиты прав и законных интересов*, под которой понимается *юридически установленный порядок* удовлетворения потребности в признании, соблюдении и восстановлении нарушенных прав и законных интересов или устранении угрозы их нарушения в целях обеспечения беспрепятственной реализации.

Выделяются две основные формы защиты – юрисдикционная и неюрисдикционная.

*Юрисдикционная форма защиты* характеризуется тем, что лицо, права и законные интересы которого нарушены неправомерными действиями (бездействием) или решениями, обращается за защитой к государственным юрисдикционным органам (в суд или административный орган), которые уполномочены принять необходимые меры для восстановления нарушенного права и пресечения его нарушения.

В своем исконном значении слово «юрисдикция» (от лат. *jurisdictio* – судопроизводство, ведение суда) обозначает право производить суд, решать правовые вопросы и сферу полномочий юрисдикционного органа. *Jurisdictio* дословно переводится как «правоговорение», суждение о праве, *акт провозглашения права органом, имеющим власть, судить, т. е. прерогативу разрешать конфликты принудительным для сторон образом.* Осуществлять юрисдикцию значит «говорить» сторонам, в чем заключается право в данном конкретном случае, «высказываться от имени закона», «взвешивать» их права и оценивать их действия с точки зрения правомерности либо неправомерности, применять юридические санкции к правонарушителю.

Деятельность, состоящая в «правоговорении», «суждении о праве», неразрывно связана с функционированием «третьей» власти – судебной. Однако понятие юрисдикции не может сводиться только к «судоговорению», *судопроизводству.* В случаях, предусмотренных законом, «правоговорение» в процессе разрешения административно-правовых споров могут осуществлять не только судебные, но и квазисудебные учреждения, а также административные органы, наделенные отдельными юрисдикционными полномочиями. Соответственно, для юрисдикционной формы характерны два основных порядка защиты: судебный и внесудебный.

Под *судебной защитой субъективных публичных прав и законных интересов* понимается деятельность органов су-

дебной власти (общей и специальной юрисдикции), осуществляемая на основе конституционных принципов правосудия, установленными законом способами и средствами в определенной процессуальной форме путем разрешения административных споров в целях восстановления нарушенного или оспоренного права, создания необходимых условий его беспрепятственного осуществления и обеспечения исполнения юридической обязанности. Судебная форма защиты имеет конституционные основания. Согласно ч. 1 и 2 ст. 46 Конституции РФ «каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд».

Судебная защита прав и свобод *при разрешении административных споров* отличается рядом особых признаков:

- реализуется только судом, наделенным особой функцией по отправлению административного правосудия;
- осуществляется с применением норм административного, налогового, антимонопольного и других отраслей публичного права с целью рассмотрения претензий, основанных на правовых нормах этих отраслей;
- регулируется судебным административным правом и предполагает разрешение административных споров по принципу: прав тот, на чьей стороне закон;
- предназначена для решения наиболее сложных право-

вых проблем, возникающих в сфере действия административного права;

– производится в установленной законом процессуальной форме, гарантирующей законность и обоснованность судебного решения;

– осуществляется при участии сторон административного спора и других заинтересованных лиц: это способствует принятию объективного и эффективного судебного решения.

В судебном порядке могут защищаться не только субъективные публичные права частных лиц (права свободы), но и права властвования – полномочия органов и должностных лиц государственной власти и муниципального самоуправления. В случаях, установленных в законе, за правовой защитой своих полномочий в суд могут обратиться Президент РФ, Правительство РФ, законодательный орган субъекта РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ, орган местного самоуправления, глава муниципального образования, избирательные комиссии, полагающие, что какой-либо нормативный правовой акт нарушает их компетенцию (ч. 3, 4 ст. 208 КАС РФ).

При использовании судебной формы защиты применяются такие средства правовой защиты, как административные иски (возражения на них), жалобы, протесты, представления, заявления, вынесение судебных решений, постановлений, оформление и исполнение исполнительных листов и т. д.

*Внесудебный порядок* характеризует процедуры защиты прав, которые используются до обращения в суд (*досудебный порядок*). При этом законодатель понимает термин «внесудебные процедуры» достаточно широко (ч. 1 ст. 218 КАС РФ). Исходя из этого понимания внесудебный порядок защиты можно подразделить на два вида: юрисдикционный и неюрисдикционный. *Внесудебный юрисдикционный порядок* защиты, в свою очередь, представлен двумя видами процедур: квазисудебной и административной.

*Квазисудебный порядок защиты* характеризуется как деятельность специальных государственных органов, наделенных юрисдикционными полномочиями для разрешения определенных категорий административных споров. Эти органы не входят в систему судебной власти, но используют квазисудебные процедуры, т. е. почти судебные процедуры, максимально приближенные к ним. К их числу можно отнести, например, Высшую патентную палату Роспатента, комиссии по рассмотрению дел о нарушении антимонопольного законодательства, квалификационные коллегии судей и др. Они не могут называться судом, поскольку входят в систему исполнительной власти либо являются органами судейского сообщества, не относящимися к самой судебной власти и ее отправлению. Юрисдикционные полномочия этих органов не относятся к полномочиям судебной власти и называются *как бы судебными, квазисудебными*. Они не осуществляют правосудия, поскольку правосудие – это функ-

ция суда.

*Защита прав и законных интересов в административном порядке* осуществляется органами публичной администрации и местного самоуправления, которые в соответствии с законом компетентны без вызова заинтересованных лиц и вне развернутой процедуры по их жалобе принять решение о восстановлении нарушенного права либо устранении юридических неопределенностей. В случае необходимости для принятия объективного, всестороннего и своевременного решения жалоба может быть рассмотрена с участием направившего ее лица. Это решение может быть оспорено в суде. Процедурные правила административной защиты содержатся в ФЗ от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», административных регламентах, иных нормативных правовых актах.

*Неюрисдикционная форма защиты* охватывает собой действия субъектов административно-правовых отношений по защите своих прав и законных интересов, которые в случаях, предусмотренных в законе, совершаются ими самостоятельно, без обращения за помощью к юрисдикционным органам. Можно выделить три основных вида неюрисдикционных форм защиты: самозащиту, институт уполномоченного по правам человека (омбудсмена) и урегулирование спора о праве административном.

*Самозащита* – это форма защиты, при которой лицо, пра-

ва которого нарушены или оспорены, располагает возможностями правомерного воздействия на нарушителя, не прибегая к помощи судебных или иных юрисдикционных органов. В рамках этой формы защиты обладатель нарушенного или оспариваемого права может использовать различные способы самозащиты, которые должны быть соразмерны нарушению и не выходить за пределы действий, необходимых для его пресечения. В частности, к допускаемым мерам самозащиты относятся действия лица в состоянии необходимой обороны и крайней необходимости или применение мер, которые называются *мерами оперативного воздействия*, например отказ совершить определенные действия. В административном праве к такого рода мерам можно отнести отказ от исполнения ничтожного административного акта, отказ государственного гражданского служащего от исполнения данного ему неправомерного поручения (ч. 2 ст. 15 ФЗ от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

Самозащиту для обеспечения своих полномочий (прав властвования) вправе использовать органы и должностные лица публичной администрации. Если они принимают в отношении частного лица решение, которое презюмируется законным и обязательным, а частное лицо не исполняет его добровольно, то орган может своей властью применить принудительные меры для исполнения решения и защиты своего права принимать такое решение. Это означает, что свое

право (прерогативу) издавать односторонние обязательные решения публичная администрация по общему правилу может защищать принудительно без предварительного решения суда. Исключения составляют случаи, предусмотренные ч. 3 ст. 1 КАС РФ и другими законодательными актами. Это вид самозащиты в теории административной юстиции называется «административная самозащита».

*Уполномоченный по правам человека (омбудсмен)* – это специально назначаемое должностное лицо, которое выступает как независимый публично-правовой посредник при разрешении споров между гражданином и административными органами и призвано свойственными ему средствами обеспечить защищенность субъективных прав и законных интересов в административно-правовых конфликтах. Основными направлениями деятельности уполномоченного по правам человека в Российской Федерации являются: рассмотрение жалоб и обращений о нарушениях прав и свобод человека и гражданина, принятие мер по их восстановлению; анализ законодательства РФ в области прав человека и гражданина, подготовка рекомендаций по его совершенствованию и приведению в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права; направление государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам замечаний и предложений общего характера, относящихся к обеспечению прав и свобод человека и гражданина, совершенствованию адми-

нистративных процедур и др.

Уполномоченный по правам человека из-за отсутствия у него распорядительных и юрисдикционных полномочий самостоятельно не может непосредственно какими-либо властно-принудительными средствами влиять на действия и решения административных органов и должностных лиц и давать им обязательные к исполнению указания. Он не вправе отменить незаконное административное решение, заменить его своим собственным или потребовать его изменения или отзыва. Сила омбудсмана – в его высоком моральном авторитете, основанном на компетентности, уравновешенности, справедливости суждений.

*Урегулирование спора о праве административном* – это самостоятельная форма правовой защиты, при использовании которой стороны спорного материального правоотношения совершают совместные действия с целью устранения возникшей спорной ситуации. Такое урегулирование путем обращения к примирительным процедурам, в частности путем обращения к посреднику, является *одним из альтернативных судебному способам разрешения споров*, использование которых возможно как до или вместо обращения в суд, так и после обращения в суд, когда дело находится в производстве суда.

Отечественное законодательство допускает использование процедур урегулирования административных споров сторонами путем заключения соглашения или с использова-

нием других примирительных процедур после обращения в суд и вне суда, но под его контролем (ст. 190 АПК РФ, ст. 137 КАС РФ).

Процедуры урегулирования административных споров до суда, в том числе с использованием примирительных процедур, включая медиацию, в российском праве не получили еще надлежащей правовой регламентации. Между тем в зарубежных странах широко используется, например, процедура обращения к органу – автору акта для урегулирования спорных вопросов в претензионном порядке. На расширение в национальных законодательствах спектра этих процедур как *дополняющих административную юстицию* ориентирует Рекомендация Комитета министров Совета Европы № R (2001) государствам-членам «Об альтернативах судебному разбирательству споров между публичной администрацией и частными лицами».

Таким образом, административное право в качестве материально-правовой предпосылки административной юстиции обуславливает специфику защищаемых прав и законных интересов, характер форм, способов и мер их защиты. Необходимость административной юстиции предопределяется *спецификой претензий*, возникающих в связи с принятием и применением норм административного права и основанных на них. Соответственно, юридическая природа судебного административного права как права административной юстиции обусловлена *административно-правовым*

*основанием спорных притязаний.*

Это право предназначено для разрешения спорных административно-правовых притязаний и выступает как форма принудительного осуществления материальных административно-правовых обязанностей, форма защиты субъективных публичных прав в случае, если содержащиеся в нормах административного права предписания, которые устанавливают эти права, не исполняются обязанными субъектами добровольно.

## **1.4. Административная юстиция как юрисдикционная форма защиты субъективных прав и контроля за законностью в публичном управлении**

1. *Понятие юстиции.* Термин «юстиция» происходит от лат. *justitia* и соответствует русским словам «справедливость», «правосудие», «благочестие». В русском языке это слово традиционно применяется как синоним слов «правосудие», «суд», «судопроизводство» и обозначает совокупность государственных учреждений, осуществляющих правосудие и так или иначе связанных с судопроизводством.

В современном российском юридическом лексиконе термин «юстиция» имеет широкое и узкое значение. В широком значении юстиция – это:

а) вся система судебных, правоохранительных и иных

юридических органов государства, связанных с юридической деятельностью;

б) сфера деятельности, связанная с организацией и функционированием судебной власти, включающей:

– организационно-техническое обеспечение деятельности судов (судебная статистика, кадровое обеспечение, информационно-правовое обеспечение и др.);

– организация деятельности нотариата, адвокатуры, арбитражных управляющих;

– принудительное исполнение судебных актов;

– уголовно-исправительная система и др.;

в) правосудие как форма (способ) реализации судебной власти.

*В исконном, строгом (узком) значении слова именно правосудие является синонимом слова «юстиция» и адекватным переводом латинского термина *justitia*. Правосудие представляет собой способ (форму) судебной деятельности по рассмотрению различных категорий дел. Конституция РФ (ч. 1 ст. 118) устанавливает, что правосудие осуществляется только судом, т. е. реализующими судебную власть специальными государственными органами в лице судей и посредством судопроизводства. Правосудие выражается через властное суждение о правах, обязанностях или ответственности кого-либо на основе применения закона в судебном решении. В качестве главной задачи правосудия Конституция РФ определила обеспечение прав и свобод человека и граждани-*

на (ст. 18). Исходя из этого в общем виде *правосудие можно определить как способ (форму) реализации судебной власти, выражающийся в осуществлении судом юрисдикционных полномочий по рассмотрению и разрешению различных юридических конфликтов, связанных с нарушением субъективных прав и свобод либо норм объективного права.*

Правосудие осуществляется посредством судопроизводства, которое производится в процессуальном порядке, устанавливаемом в зависимости от вида разрешаемых дел, но не суда. Специфика разрешаемых дел определяет особенности юрисдикционных полномочий суда, реализуемых в конкретной форме судопроизводства. Конституция РФ определила четыре формы судопроизводства, в которых осуществляется правосудие: конституционное, гражданское, административное и уголовное (ч. 2 ст. 118). Каждая из этих форм юстиции имеет свой предмет, т. е. определенный вид правовых конфликтов, на разрешение которых направлена деятельность по отправлению правосудия. *Под правовым конфликтом* понимается социальный конфликт, в котором субъекты основывают свои действия и притязания или отказ в удовлетворении притязаний на существующем позитивном праве либо действуют вопреки предписанным правовым запретам и обязанностям, нарушая права и законные интересы другой стороны либо установленный правопорядок.

2. *Понятие «административная юстиция».* Административная юстиция называется административной не потому,

что юрисдикцию по разрешению правовых конфликтов с участием административных органов осуществляют сами административные органы. Она является административной, потому что ее предметом выступают *административно-правовые споры*. Они представляют собой разновидность правовых конфликтов в форме разногласий, связанных с нарушением, применением либо с различным пониманием и толкованием норм административного права его субъектами, из которых как минимум один наделен властными полномочиями. Это – спор, в котором предметом разногласий являются субъективные права, обязанности или ответственность субъектов административно-правовых отношений. От гражданских споров он отличается тем, что в спорном административном правоотношении присутствует субъект, действующий как административная власть, который своим властным управленческим актом предположительно нарушает права и законные интересы другой стороны – частного лица.

Это предопределяет специфику задач административной юстиции по сравнению с уголовной и гражданской. Они заключаются не только в защите прав и законных интересов, но и в целевой проверке законности административных актов и признании их недействующими в случае установления факта их незаконности. Такая функция не свойственна судам гражданской и уголовной юстиции по самой их природе.

Определение понятия «административная юстиция»

предполагает раскрытие ее сущности, которая имеет общее основание с другими видами юстиции (гражданской, конституционной и т. д.), но специфически проявляется в ее функции, реализуемой посредством административной юрисдикции. *Административная юстиция как государственная функция* имеет своим предназначением защищать существующий публичный правопорядок и в случае нарушения восстанавливать его, вынося решения о соответствии (или несоответствии) административных актов закону, о спорных правах и обязанностях в административных правоотношениях.

*В правовом государстве функция административной юстиции состоит в юрисдикционной защите субъективных прав, законных интересов и обеспечении законности при разрешении административных споров в сфере публичного управления.* Юрисдикционная защита предполагает использование технологии властно-принудительного «провозглашения» права при разрешении спорных ситуаций. Это – то общее начало, которое связывает административную юстицию с судебной властью и правосудием и характеризует ее как *разновидность правосудия*, осуществляемого по специфическому предмету – *административным спорам* и в отличающемся от других видов правосудия порядке – *в порядке административного судопроизводства*.

*В функциональном плане административная юстиция представляет собой юрисдикционный механизм разрешения*

административных споров и обеспечения административной справедливости. Этот механизм может быть представлен как система организационных институтов, судебных и квазисудебных форм и отношений, функциональных инструментов (административный иск, меры предварительной защиты, способы контроля, властно-принудительное решение и т. д.), используемых для обеспечения законности административной деятельности и защиты субъективных публичных прав от возможных нарушений в процессе ее осуществления. Он встроен в систему судебной и отчасти исполнительной власти и функционирует в форме административного судопроизводства или квазисудебного административного производства.

В современном государстве функция административной юстиции осуществляется не только судами в форме административного правосудия, но и различными квазисудебными органами, реализующими юрисдикцию по административным спорам – *административно-спорную юрисдикцию*. Следовательно, понятие «административная юрисдикция» по своему объему шире понятия «административное правосудие». Оно охватывает своим содержанием юрисдикцию судов (административное правосудие) и юрисдикцию квазисудов, которая отличается от правосудия тем, что решения квазисудов не имеют значения окончательного судебного решения (*res judicata*) и могут быть оспорены в суде.

Исходя из этого в качестве предельно лаконичного опре-

деления может быть сформулировано такое: *административная юстиция – это юрисдикция по административным спорам.* В этом определении юрисдикция представляет собой ближайшее родовое понятие, которое может быть также применимо к определению таких ее видов, как гражданская, конституционная, уголовная, а видовым отличием административной юстиции является направленность на *разрешение административного спора.*

Это определение административной юстиции может быть конкретизировано в целом ряде ее характерных признаков:

– она имеет своим *предназначением (функцией)* юрисдикционное разрешение административных споров с целью защиты субъективных прав, законных интересов и обеспечения законности в публичном управлении;

– *разрешение административных споров – это не самоцель* административной юстиции, а средство властно-принудительной защиты субъективных прав или законных интересов, которые предполагаются нарушенными в спорном административно-правовом отношении;

– она представляет собой *юрисдикционный механизм разрешения* административных споров, отличающийся от различных неюрисдикционных форм их разрешения;

– она имеет своим предметом не просто спор, а *правовой спор*, обязательной стороной которого является административный орган, действующий как субъект права, наделенный властными прерогативами;

– рассмотрение *административно-правовых споров* инициируется частными лицами с целью защиты субъективных прав и законных интересов и проверки законности решений и действий (бездействия) административных органов либо самими административными органами по вопросам нарушения компетенции и проверки законности правовых актов управления;

– она обеспечивает *юрисдикционную проверку правомерности* административных решений и действий (бездействия) в спорах о субъективных правах и в спорах о соответствии закону нормативных актов публичной администрации, которая является не только *средством разрешения административных споров*, но и *формой (способом) обеспечения законности* в публичном управлении;

– она характеризуется определенной *организационной структурой*, включающей систему судебных органов общей или специальной юрисдикции, осуществляющих административное правосудие, а также квазисудебных учреждений, наделенных административно-спорной юрисдикцией;

– она отличается *особой процессуальной формой* разрешения административных споров, специально созданной для их рассмотрения либо учитывающей специфику этих споров и приспособленной для их разбирательства.

Так, специальная процессуальная форма административного судопроизводства в общих судах установлена КАС РФ. Она представляет собой развитую специализированную

форму искового производства, в основе которой лежит *административный иск*. Процессуальная форма административного судопроизводства в арбитражных судах учитывает специфику административных дел и приспособлена в АПК РФ к их разбирательству. Она не определяется как *исковое административное судопроизводство* и характеризуется ограниченным применением процессуальных средств административно-исковой защиты.

Если исходить из этих уточняющих признаков, административная юстиция может быть определена как *осуществляемая в особой административно-процессуальной форме деятельность судебных или иных юрисдикционных органов по разрешению административно-правовых споров, направленная на защиту субъективных прав, законных интересов и обеспечение законности в публичном управлении*.

В современных государствах функция административной юстиции может осуществляться различными судебными органами:

- общими судами;
- специализированными подразделениями по административным спорам, создаваемыми в рамках общих судов (палаты, коллегии, присутствия и т. д.);
- специальными административными судами, образованными в качестве самостоятельной ветви судебной власти наряду с общими судами;
- специализированными хозяйственными (экономиче-

скими) и иными специализированными судами (финансовыми, социальными, военными и др.), наделенными юрисдикцией по административным спорам;

– различного рода квазисудебными органами, действующими в рамках исполнительной власти или на границе судебной и исполнительной власти с использованием основных принципов и средств судебного производства.

Административная юстиция как механизм защиты прав частных лиц и обеспечения законности в различных странах может быть представлена различной комбинацией юрисдикционных органов, наделенных полномочиями по разрешению административных споров (административной юрисдикцией). В России понятие «административная юстиция» охватывает своим содержанием юрисдикцию общих судов по административным делам (ст. 1, 17 КАС РФ), арбитражных судов по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений (ст. 29 АПК РФ), военных судов по административным делам (ст. 18 КАС РФ), а также административную юрисдикцию квазисудебных органов.

## **1.5. Модели административной юстиции в современном мире**

Во всем многообразии форм организации административной юстиции в современных государствах можно обнаружить определенные базовые, матричные формы, которые

служили образцом, моделью для ее создания в отдельных странах. Эти модели, описывающие определенную систему административной юстиции, отличаются друг от друга принципами построения, местом органов административной юстиции в системе разделения властей, характером их целей, объемом полномочий и др.

Модели административной юстиции могут классифицироваться исходя из двух видов оснований, к числу которых относятся:

- критерий специализации юрисдикционных органов;
- критерий приоритетной цели деятельности этих органов.

В соответствии с *критерием специализации* выделяются две базовые модели административной юстиции, характеризующие различные системы ее организационного построения:

- 1) модель специализированных административных судов и
- 2) модель юрисдикции общих судов.

1. *Модель специализированных административных судов* опирается на различие между частным и публичным правом, между гражданско-правовым спором и административным спором, проистекающим из административного правоотношения. Считается, что эти факторы определяют необходимость административной юстиции как строго специализированной юрисдикции в сфере публичного права. Ис-

ходя из этого спорные вопросы административного права должны разрешаться самостоятельными, специализированным судами административной юрисдикции – судами публичного права, независимыми как от общих судов, так и от органов публичной администрации.

В рамках этой модели можно выделить две разновидности систем административной юстиции:

а) система специальной административной юрисдикции внутри системы исполнительной власти, или французская модель, и

б) система специальной административной юрисдикции внутри системы судебной власти, или немецкая модель.

В основе *французской модели* лежит интерпретация принципа разделения властей, согласно которой законодательная, исполнительная и судебная власти не должны вмешиваться в дела друг друга. Разрешение споров о праве административном сопровождается *оценкой* действий административных органов, являющихся *специальными субъектами права*. Отсюда проверка действий этих субъектов и их правовая оценка должны быть изъяты из компетенции общих судов и переданы образованной в рамках *самой исполнительной власти* системе особых учреждений – *административных трибуналов, действующих как суды публичного права*. Они делятся на два вида: а) трибуналы общей административной юрисдикции и б) трибуналы специальной административной юрисдикции.

Французская система может быть обозначена также как *модель двойственной юрисдикции*, или *дуалистическая модель*. Это обусловлено тем, что законодатель выделяет споры между частными лицами и относит их к сфере общих судов, а споры между частными лицами и административными органами передает в ведение административных судов. При этом определенные категории административных дел в порядке исключения может рассматривать общий суд, что порождает двойственность и параллельное существование двух юрисдикций при осуществлении юрисдикционного контроля: юрисдикции общих судов и юрисдикции административных трибуналов.

*Немецкая модель* представляет собой систему *внешней специализации по отношению к общим судам*, т. е. специализацию не внутри общих судов, а внутри всей системы судебной власти. Она предполагает образование (обособление) отдельной судебной ветви административных судов со всей их иерархией во главе с Высшим административным судом. В основе построения этой системы лежат два принципа:

- идея изоляции правосудия по административным делам от вмешательства исполнительной власти, что предопределило отнесение административных судов к судебной власти;
- идея разделения сфер публичного и частного интересов, обусловившая обособление административного правосудия от общих судов.

В соответствии с этой моделью судебная власть диффе-

ренцируется на различные виды юрисдикции – конституционную, общую (гражданскую и уголовную), административную, финансовую, социальную и т. д. Каждая из них, за некоторыми исключениями, представлена самостоятельной системой судов во главе с соответствующим высшим судом. Административные суды выступают как суды общей административной юрисдикции, а финансовая и социальная юрисдикции – как отдельные специализированные виды административной юрисдикции. В результате *внешней специализации* административные суды образуют самостоятельную, отличную от общих судов специальную административную юрисдикцию и автономную от общих судов организационную структуру административной юстиции. Эта структура представляет собой самостоятельную часть системы судебной власти в целом, а не часть системы общих судов.

2. *Модель юрисдикции общих судов* исходит из возможности подчинения спорных вопросов публичного права компетенции общих судов, которые наделяются полномочиями по контролю за актами административных органов. В рамках этой модели можно выделить две основные разновидности:

а) систему единой юрисдикции и

б) систему внутренней специализации судов общей юрисдикции.

*Модель единой юрисдикции* обычно ассоциируется с системой *common law* (общего права) и называется также *английской моделью*. Она исходит из того, что существуют единое

общее материальное право, т. е. применимое ко всем субъектам (*jus commune*), и единая судебная юрисдикция для всех субъектов права. В силу этого споры между частными лицами и публичной администрацией должны разрешаться теми же судьями, в том же порядке и с применением того же материального права, что и споры между частными лицами. Судебные процедуры контроля основываются на тех же принципах, которые применяются в судебных процессах с участием частных лиц.

В строгом виде эта система характеризуется отсутствием какой-либо специализации по административным спорам внутри общих судов. В современных вариациях этой модели в англосаксонских странах специализация по административным спорам имеет место не внутри общих судов, а вне этих судов. Она выражается в создании *квазисудебных органов административной юрисдикции* (административных трибуналов) в системе исполнительной власти. При этом, чем более развита в той или иной стране система административных трибуналов, тем более ограничена функция общих судов при осуществлении непосредственного контроля за деятельностью административных органов. В таких случаях общий суд больше контролирует администрацию опосредованным образом – посредством контроля за решениями административных трибуналов.

Вместе с тем в начале XXI в. в рамках этой системы наметилась новая тенденция, свидетельствующая об ослаблении

ригоризма традиционной модели единой юрисдикции: в системе общих судов Великобритании был создан новый орган – Административный суд в статусе палаты Верховного суда.

*Модель внутренней специализации судов общей юрисдикции* характеризуется созданием специализированных административных судов либо административных палат (коллегий) в судах в рамках системы судов общей юрисдикции. Эта система характеризуется тем, что функция административной юстиции осуществляется в системе общей юрисдикции как единственно возможной, но посредством специализированных судей и специализированных подразделений общих судов.

Так, в Испании палаты, специализирующиеся в области административного права, существуют в Верховном суде и на всех иерархических уровнях системы общих судов, а на нижнем уровне эта модель включает институт единоличных административных судей. Похожая модель использовалась в России в соответствии с Положением о судах по административным делам от 30 мая 1917 г. Эта модель получила значительное распространение в современных государствах. Она приближается к системе специализированных административных судов и отдаляется от английской модели общего права. Споры, возникающие в отношениях частных лиц и публичной администрации, продолжают решаться в рамках общей юрисдикции, но специализированными судьями с позиций материального административного права.

Таким образом, эта модель порывает с традиционной трактовкой административной юстиции как особой, исключительной юрисдикции, не свойственной общим судам и неприемлемой для них. В этой модели ей придается значение одной из форм (ветвей) общей судебной юрисдикции, которая соответственно делится на такие общие юрисдикции, как гражданская, уголовная, административная и др. Основы для становления этой модели в современной России были заложены ст. 118 Конституции РФ, установившей три специализированные формы общей юрисдикции: гражданская, уголовная, административная.

В соответствии с критерием приоритетной цели административной юстиции выделяются две ее основные модели:

- а) модель, характеризующая административную юстицию как систему защиты субъективных прав и законных интересов, и
- б) модель юрисдикционного контроля за законностью и защиты объективного права.

В основе разграничения этих моделей лежит доктринальный подход, который основывается на определении главной цели судебно-административного процесса: является ли этой целью обеспечение правомерности административного акта (модель *контроля за законностью*, или *защиты законности*) либо защита субъективных прав и (или) законных интересов (модель защиты субъективных прав).

*Модель контроля за законностью* имеет в своей основе

систему административной юстиции, определяющую в качестве своей главной цели *контроль за законностью* в публичном управлении. В этой модели внимание судьи ориентируется на проверку законности административной деятельности независимо от того, нарушаются или нет при ее осуществлении права и законные интересы частных лиц. Ее ключевым процессуальным элементом является иск, в котором содержится требование проверки законности административных актов. Он инициирует процесс, направленный на защиту объективного публичного права, поэтому в зарубежной доктрине его называют «объективным иском». Соответственно, модель контроля за законностью обозначается как *модель защиты объективного права*, или «объективная модель» (система) административной юстиции<sup>6</sup>.

Модель контроля за законностью в своем генезисе связана с исторически первой системой административной юстиции, формирование которой происходило во Франции в рамках системы исполнительной власти. Учреждения административной юрисдикции первоначально предполагалось использовать как механизм, дополняющий самоконтроль публичной администрации и обеспечивающий «чистку» правового поля в сфере управления от незаконных административных актов. Такой утонченный, опосредованный дополнительный механизм самоконтроля позволял публичной администрации более эффективно самой себя дисциплинировать.

---

<sup>6</sup> Gaudemet Y. Traite de Droit Administratif. T. 1. Paris, 2001. P. 456–457.

Существенным элементом этого механизма являлись частные лица, которые посредством оспаривания административных актов указывали публичной администрации вопросы, решение которых должно было способствовать целям ее самоконтроля и укрепления дисциплины. Процессуальным средством оспаривания и постановки таких вопросов стало обращение в юрисдикционный орган, получившее обозначение как административный *иск о превышении власти либо иск о законности (объективный иск)*. При этом объектом защиты являются в первую очередь не права частных лиц, а закон, нарушаемый неправомерным использованием властных полномочий.

Модель процесса, инициируемого иском о превышении власти, исключает его понимание как процесса между сторонами, которые борются за обеспечение и защиту своих субъективных прав. От частного лица требуется лишь удостоверить свой правовой интерес для легитимации своей процессуальной правоспособности. В самом же судебном процессе не выясняется ничего, что имело бы отношение к этому интересу. Процесс ограничивается только контролем за законностью оспариваемого акта и направлен на акт. В силу этого при характеристике сущности данной системы используется понятие «процесс над актом». Это, следовательно, не есть процесс по поводу прав и обязанностей в административном правоотношении, а *процесс над актом, его «пороками», и судебная деятельность направлена на проверку его формаль-*

*ной законности.* В силу этого судебное решение не провозглашает права и обязанности сторон, а лишь декларирует аннулирование незаконного акта.

Таким образом, порядок разрешения спора в рамках этой модели характеризуется целым рядом особенностей.

1. Главная цель процесса – контроль за законностью оспариваемого административного акта, а не защита нарушенных этим актом прав или законных интересов.

2. Основное средство контроля – проверка оспариваемого акта на предмет его соответствия закону или иному акту большей юридической силы. В отдельных конкретных правопорядках иски о проверке законности могут подаваться как *в отношении нормативных, так и в отношении индивидуальных правовых актов.*

3. Судебно-административный процесс в рамках этой парадигмы постулируется как *односторонний*, поскольку орган, принявший незаконный акт, не считается стороной процесса и цель его участия в процессе в том, чтобы информировать, а не защищаться или защищать оспариваемый акт.

4. Судебный процесс сводится к обычной процедуре контроля за законностью, с той лишь разницей, что эта процедура по существу своему юрисдикционная. Производство в суде – это своего рода следствие по акту. Административное дело трактуется как *разногласие без судебного спора*, поскольку у заявителя нет оппонента. В фокусе этого процесса проверка законности акта, а не выяснение того, кто прав –

администрация или истец.

5. При разбирательстве дела суд проверяет *лишь вопросы права и действует как контролер за законностью административных актов*, устанавливая их соответствие правовым нормам большей юридической силы. Действия суда как контролера за законностью могут завершиться *лишь восстановлением законности, а не прямым восстановлением нарушенных административным актом субъективных прав*.

6. Модель контроля за законностью – это образец *урезанной, ограниченной административной юрисдикции*, непосредственно направленной на защиту объективного права от неправомερных актов публичной администрации. Компетенция судьи является неполной: его полномочия ограничиваются лишь тем, чтобы объявить оспариваемый акт законным или незаконным.

Модель контроля за законностью, в основе которой лежит концепция «процесса над актом», в течение двух веков являлась господствующей не только в тех странах, которые избрали путь специализированной административной юрисдикции, организованной на французский манер. Она оказывала значительное воздействие и на доктрину тех стран романо-германской правовой семьи, в которых разрешение административных споров было передано в компетенцию судов общей юрисдикции. В число таких стран до принятия КАС РФ входила Россия.

*Модель защиты субъективных прав* исходит из того, что

обращение в суд, судебный административный процесс и содержание решения суда, призванного высказаться по спорному вопросу, фокусируются на том, чтобы *выяснить, нарушены ли права частного лица. Причинен ли этим правам ущерб незаконными актами (действиями или решениями) публичной администрации.* Ключевым элементом этой модели является иск в защиту субъективного публичного права. Этот иск в современной зарубежной доктрине называют «субъективным иском». Соответственно, модель защиты субъективных прав обозначается также как «*субъективная модель*» (система) административной юстиции. В ее рамках внимание суда концентрируется на защите субъективных прав от неправомерных актов администрации и анализе правового статуса сторон, спорный характер которого вызван этими актами.

Модель защиты субъективных прав начала формироваться в XIX в. в немецких государствах, где первоначально складывалось две системы административной юстиции: в северных землях под французским влиянием акцент делался на модели контроля за законностью, в доктрине южных земель – на защите субъективных публичных прав. В настоящее время господствующая в Германии доктрина в качестве главной миссии административной юстиции и конечной цели юрисдикционного контроля рассматривает всестороннюю и полную защиту субъективных публичных прав.

В конце XX – начале XXI в. происходит изменение прио-

ритетов в концептуальных схемах административной юстиции, в том числе под влиянием немецкой модели всесторонней защиты субъективных публичных прав. Этот процесс охватывает в первую очередь страны, относящиеся к французской модели административной юстиции. В самой Франции с помощью иска о превышении власти стало возможно добиться не только аннулирования оспариваемого акта, но и осуждения публичной администрации, устанавливая для нее определенные обязанности. Она стала рассматриваться как сторона процесса по проверке законности акта. В ходе реформы 2000 г. и принятия Кодекса административной юстиции в административный процесс были включены обеспечительные меры (*référés*). Это имело своим следствием возможность прямой защиты прав частных лиц и преодоление характерной для этого процесса схемы простого декларирования незаконности акта.

Эти и другие изменения были вызваны широким признанием в европейских странах фундаментального права на эффективную судебную защиту, установленного ст. 6 Европейской конвенции о правах человека. Административная юстиция стала все больше приобретать значение особого судебного механизма защиты прав частных лиц. Это выразилось в тенденции *придания судебно-административному* процессу столь же развитой и демократичной формы и того же юридико-технического уровня, каким характеризуется гражданский процесс по разрешению споров между частными лица-

ми.

Эволюция французской модели административной юстиции от строго объективной модели «процесса над актом» в сторону расширения юрисдикции по административным спорам и обеспечения прав частных лиц нашла отражение во всех странах, воспринявших в ходе исторического развития ее концептуальные схемы и юридические конструкции (Испания, Италия, Португалия, латиноамериканские государства и т. д.). Административная юстиция, констатировал на рубеже веков известный в Европе ученый Э. Гарсия де Энтеррия, будучи традиционно средством публичного порядка по защите административной законности, превращается в конце XX в. в ряде стран Европейского сообщества, и даже в самой Франции, в систему защиты прав и законных интересов частных лиц<sup>7</sup>.

В рамках этой тенденции в качестве основополагающих элементов новой теоретической модели административной юстиции обозначаются два таких фундаментальных принципа, как:

- *эффективная судебная защита и*
- *полная административная юрисдикция, т. е. полноценный судебно-административный процесс.*

Судья в административном судопроизводстве перестает

---

<sup>7</sup> См.: *Garcia de Enterría E. Contencioso-administrativo objetivo y contencioso-administrativo subjetivo a finales del siglo XX. Una visión histórica y comparativista // Revista de Administración Pública. 2000. № 152. P. 93.*

быть ограниченным в полномочиях, «маленьким судьей», т. е. меньшим по значимости в сравнении с гражданским судьей, как это было в течение двух веков со времени возникновения первой структурированной системы административной юстиции во Франции. Административная юстиция превращается из ограниченной административной юрисдикции в полную административную юрисдикцию, *в настоящий, полноценный судебный процесс по административным спорам.*

Включение в судебно-административный процесс *мер предварительной защиты* (обеспечительных мер), которые суд способен применять в отношении публичной администрации, выступающей в качестве административного ответчика, порывает с догмами традиционной модели о непреложной исполнимости ее актов как безоговорочного веления публичной власти, перед которой юридическая позиция частного лица всегда должна быть приниженной и второстепенной. В новой теоретической модели, находящей отражение в новом законодательстве европейских стран, в том числе во французском Кодексе административной юстиции, правовая позиция частного лица, не согласного с действиями и решениями публичной администрации, перестает рассматриваться как простое, допускаемое в управлении отклонение от заданных параметров. Она превращается в достойную гражданина позицию носителя права на эффективное правосудие, предполагающее его равенство с публичной ад-

министрацией в использовании процессуальных средств.

Новые концептуальные схемы в теории административной юстиции, реализуясь в законодательстве, повышают юридическое значение частного лица, преодолевающего статус управляемого, пассивного перед публичной администрацией, наделенной привилегиями публичной власти. Он становится способным *на равных* в рамках *полноценного судебного-административного процесса* защищать от административного произвола пространство своей свободы, обозначенное его субъективными публичными правами.

В России принятие в 2015 г. КАС РФ обозначило переход от модели защиты объективного права к системе защиты субъективных прав.

До принятия этого Кодекса судопроизводство по делам, возникающим из административно-правовых отношений, регулировалось в рамках небольшого подраздела ГПК РФ. В господствующей процессуальной доктрине оно определялось как неискковое, в котором отсутствует спор о праве, среди участников процесса не выделялись стороны и не определялись как истец и ответчик и т. д. При этом утверждалось, что основная цель суда в этом судопроизводстве – «не разрешить спор о праве, а осуществить судебный контроль за законностью действий государственных и муниципальных органов»<sup>8</sup>. Если лицо обжаловало те или иные решения и дей-

---

<sup>8</sup> См.: Постатейный комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации / Под ред. П.В. Крашенинникова. М.: Статут, 2012. Ком-

ствия (бездействие), то по ГПК РФ оно имело права заявителя, а не истца, а орган власти рассматривался как заинтересованное лицо и не считался ответчиком по делу. *A priori* доминировала установка на то, что государство в лице своих органов власти и должностных лиц не может ошибаться. Такой подход к построению системы защиты прав граждан и организаций не мог не противоречить принципам правового государства.

КАС РФ в отличие от ГПК РФ строит систему защиты субъективных публичных прав и законных интересов на других принципах и подходит к правовому регулированию административного судопроизводства как *полноценного* судебного административного процесса, исходящего из *модели защиты прав*, установленной ст. 18 Конституции РФ. Современная модель судебного-административного процесса в общих судах базируется на принципиально новых основах:

1) административное судопроизводство получает в КАС РФ свое определение как судопроизводство в полном смысле этого слова, а *спор о праве административном* как предмет судебной деятельности;

2) административный судебный иск приобретает легальный статус средства правовой защиты нарушенного публичного права, точно такой же, как гражданский иск в частном праве;

3) споры о праве административном рассматриваются в

состязательном судебном процессе, цель которого – восстановление нарушенного субъективного права в полном объеме и всеми доступными для этого процессуальными средствами. Конституционный принцип состязательности реализуется с учетом особенностей спора, возникающего из административно-правовых отношений;

4) КАС РФ в отличие от ГПК РФ четко определил статус сторон судебного-административного процесса как административного истца и административного ответчика и предоставил им возможность использовать весь арсенал средств искового производства, в том числе совершать распорядительные действия (отказ от иска, изменение либо признание иска, заключение соглашения о примирении сторон и др.);

5) в обоих видах административного судопроизводства в общем суде, предусмотренных ч. 2, 3 ст. 1 КАС РФ, на первый план выдвигается вопрос защиты прав, свобод и законных интересов граждан и организаций от неправомερных административных актов органов публичной власти. В ст. 3 КАС РФ на приоритетное место по сравнению с защитой объективного права ставится задача защиты нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов граждан и организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений.

Таким образом, можно констатировать, что теория административного судопроизводства в России ориентируется на два базовых принципа современной парадигмы администра-

ТИВНОЙ ЮСТИЦИИ:

- 1) *эффективная судебная защита прав, свобод и законных интересов и*
- 2) *полноценный судебно-административный процесс в исковом производстве с участием равноправных сторон.*

## **1.6. Функции административной юстиции**

В современном обществе функция административной юстиции как института правового государства состоит в разрешении административных споров с целью защиты субъективных прав, законных интересов частных лиц и обеспечения законности в публичном управлении. Эта базовая функция административной юстиции конкретизируется и структурируется в определенной системе функций, которые характеризуют ее назначение и роль в современном государстве. Среди ее наиболее важных функций, осуществляемых в форме судебной юрисдикции по административным делам, можно выделить следующие:

1. *Функция разрешения административно-правовых споров*, которая является основополагающей и вытекает из целевого предназначения самой судебной власти. До недавнего времени в процессуальной доктрине России доминировало устаревшее теоретическое положение об отсутствии спора о праве в судебных делах, возникающих из административно-правовых отношений. Такой подход, по сути дела, сводил

роль суда к банальной роли контролера, занимающегося поиском правовых несоответствий и ошибок, а не «суждением о праве» в процессе разрешения реальных правовых конфликтов в сфере публичного управления. В плане процессуальной формы этот подход означал отказ от признания административного судопроизводства как искового, от придания статуса сторон административному истцу и ответчику и т. д.

В рамках современной модели в качестве предмета административного судопроизводства определяется спор о праве административном, который в своих различных разновидностях предопределяет специфику его процессуальной формы, особенности системы административных исков и т. д. Исходя из этого в качестве фундаментальной функции административной юстиции должна рассматриваться функция разрешения споров о праве административном.

Эта функция является главной – системообразующей – функцией административной юстиции: она служит основой для всех иных ее функций, осуществляемых в форме правосудия.

*2. Функция защиты субъективных публичных прав и законных интересов при разрешении административных споров.* Это – функция защиты именно субъективных публичных прав, т. е. прав, предусмотренных нормой административного права и возникающих у граждан и организаций в плоскости их отношений с органами государственной адми-

нистрации, действующими как публичная власть. Гарантированность этих прав и законных интересов судебной защитой обеспечивает юридическую безопасность граждан и организаций в их отношениях с государством, создает основу общественного спокойствия и социального мира. При реализации этой функции административная юстиция призвана обеспечить взаимность прав и обязанностей частных лиц и публичной администрации и в качестве судьи в спорных ситуациях гарантировать их защиту. Исходной правовой основой, определяющей конкретное юридическое содержание этой функции в системе общих судов, являются положения ч. 2 ст. 1 КАС РФ.

3. *Функция судебного административного контроля* имеет своим содержанием контрольные действия суда, которые направлены на устранение конфликтных ситуаций, вызванных несоответствием правовых норм, коллизией правовых актов, затрагивающих права и законные интересы частных лиц, государства и общества. При отправлении этой функции также имеет место спор о праве – спор о праве объективном, об объективной законности. Контрольная функция в отличие от правозащитной в первую очередь связана с охраной объективного права от нарушений, вызванных управленческими ошибками, неверным пониманием закона, его целей, буквы или духа.

Цель судебного административного контроля двуединна: состоит в том, чтобы, с одной стороны, защитить граждан

и общество в целом от любых злоупотреблений властными административными полномочиями, а с другой – способствовать совершенствованию деятельности административных органов путем устранения правовых дефектов в содержании и форме издаваемых ими актов управления, в процедуре их принятия и реализации.

4. *Функция судебного санкционирования административных мер, применение которых связано с ограничением прав, свобод и законных интересов частных лиц.* Судебное санкционирование является одним из важнейших направлений судебной защиты, призванной не допустить незаконное и необоснованное ограничение прав личности в административном процессе. Юридическое содержание этой функции определяется положениями ч. 3 ст. 1 КАС РФ.

При реализации этой функции суд не просто контролирует деятельность сторон правоотношения, а по заявлению административного органа разрешает в судебном заседании возникший между ними конфликт, обусловленный применением административно-правовой нормы. Например, он разрешает спорную ситуацию, возникшую в связи с постановкой компетентным административным органом вопроса о ликвидации политической партии, которую по закону этот орган не может «закрыть» своим односторонним решением и должен доказать правомерность его требования о ликвидации в связи с допущенными партией нарушениями.

Таким образом, судебное санкционирование как функ-

ция административной юстиции являет собой правоприменительную деятельность суда, возбуждаемую по заявлению административных органов и связанную с принятием в судебном заседании решений (даче санкций) о возможности применения отдельных мер административного принуждения и (или) совершении этими органами действий, ограничивающих субъективные публичные права и свободы частных лиц конституционного уровня (гл. 27–32 КАС РФ).

5. *Функция судебного толкования* представляет собой вид официального толкования, осуществляемого судами как в процессе правоприменительной деятельности, так и независимо к ней. Она связана с уяснением, а в случае необходимости и разъяснением действительного смысла и содержания административно-правовых норм для обеспечения их правильного и единообразного понимания и применения. Эта функция административной юстиции нашла отражение, например, в ст. 9 КАС РФ. Значение этой функции для совершенствования правовой сферы государственного управления состоит в устранении выявленных недостатков, затруднений и ошибок в интерпретации и применении положений закона, неопределенности в понимании их объективного смысла и содержащихся в них позитивных правовых принципов.

6. *Функция реализации административной ответственности.* Законность в деятельности публичной администрации торжествует лишь в том случае, если ее нарушение

влечет неизбежность административной ответственности за противоправное поведение. Эта функция административной юстиции связана не только и даже не столько с наказательной (карательной) административной ответственностью, предусмотренной КоАП РФ, сколько с *правовосстановительной административной ответственностью*. Эта ответственность выражается в таких мерах, как отмена незаконного административного акта или признание его недействующим, наложение на административный орган дополнительной обязанности совершить определенные действия и др. Цель применения этих мер в административном судопроизводстве – не карательное (наказательное) воздействие на административный орган или должностное лицо, нарушившие режим законности принятием неправомерного акта, а восстановление законности и нарушенного права или защита законного интереса.

Отмена административного акта или признание его недействующим, принуждение должностного лица к исполнению возложенной на него обязанности и другие правовосстановительные меры имеют целью обеспечение законности форм административной деятельности, восстановление нарушенного права (*status quo ante*) частного лица, компенсацию в установленных случаях причиненного ему материального и (или) морального вреда. Так, установив обоснованность административного искового заявления, суд по действующему российскому законодательству признает оспари-

ваемое действие (решение) незаконным, обязывает удовлетворить требование гражданина, отменяет примененные к нему меры ответственности либо иным путем восстанавливает его нарушенные права и свободы.

## **1.7. Система административной юстиции: понятие и элементы**

Функции административной юстиции реализуются посредством определенной организационной структуры в определенной процессуальной форме и в границах определенного объекта, которые устанавливаются указанием в законе на подведомственность административно-правовых споров. Исходя из этого административная юстиция может быть представлена как *система* юрисдикционных органов, наделенных законом компетенцией по административным спорам, функционирующих в рамках определенной процессуальной формы, на основе административно-правовых норм, регулирующих организационные и процессуальные отношения по поводу осуществления административно-спорной юрисдикции.

Структура этой системы в отечественной и зарубежной литературе раскрывается через описание тех основных частей (сторон), наличие которых характеризует ее как определенное системное явление. Выделяются четыре основные части (стороны) системы административной юстиции:

1. Материальная сторона, которая характеризует предметную сферу административной юстиции. Границы этой сферы определяются юридической природой общественных отношений и видами возникающих из них споров, масштабами и целями юрисдикционного контроля за публичной администрацией.

2. Организационная часть, характеризующая систему и специфику органов, наделенных полномочиями по разрешению этих споров и контролю за законностью.

3. Процессуальная сторона, выражающая особенности процедуры разрешения административных споров, процессуальных форм и средств контроля за деятельностью публичной администрации.

4. Нормативно-правовая сторона, раскрывающая специфику комплекса правовых норм, который формируется для обеспечения функции разрешения административных споров с целью защиты субъективных публичных прав и контроля за законностью актов публичной администрации.

Исходным и определяющим для раскрытия сущности административной юстиции является *материальный аспект*, который включает такие важнейшие элементы, как сфера действия административной юстиции; ее предмет, цель и задачи как юрисдикции по административным спорам.

*Сфера действия административной юстиции* – это общественные отношения, складывающиеся в области публичного управления и регулируемые нормами административно-

го и смежных с ним отраслей публичного права (таможенного, антимонопольного, налогового и т. д.). Все эти отношения в широком смысле можно обозначить как административно-правовые отношения. Внешние границы материальной сферы административной юстиции определяются *критерием «административно-правовое отношение»*, а не категорией «административная деятельность», поскольку деятельность публичной администрации может регулироваться не только публичным, но и частным правом.

В рамках публичного права вне сферы действия административной юстиции находятся отношения и публично-правовые акты, связанные с реализацией других государственных функций: законодательной и судебной. В соответствии с материальным критерием вне сферы действия административной юстиции остаются споры, возникающие в связи с принятием нормативно-правовых актов в порядке реализации *законодательной функции*. Однако законодатель либо судебная практика могут относить к этой сфере возможность оспаривания отдельных категорий правовых актов, принимаемых законодательными органами. Так, в порядке административного судопроизводства допускается оспаривание закона субъекта РФ о роспуске представительного органа муниципального образования (ст. 213 КАС РФ).

Из сферы действия административной юстиции исключаются правовые споры, возникающие в связи с реализацией судебной власти. Эта власть осуществляется исключительно

судьями и не связана с отпращиванием функции публичного администрирования. Однако имеются две пограничные зоны, связанные со сферой действия административной юстиции.

Во-первых, это касается случаев, когда судьи осуществляют административную, а не судебную функцию (например, издание председателем суда индивидуального акта о привлечении судебного секретаря к дисциплинарной ответственности).

Во-вторых, это связано с осуществлением квазисудебной функции органами, относящимися к сфере юстиции (например, постановление Высшей квалификационной коллегии судей РФ о приостановлении или прекращении полномочий судей).

Объем понятия «сфера действия административной юстиции» определяется совокупностью видов административных правоотношений. Эти отношения подразделяются на внешние и внутриорганизационные. По общему правилу к сфере действия административной юстиции относятся безоговорочно все внешние административно-правовые отношения. Из сферы действия административной юстиции законодателем исключается ряд внутриорганизационных отношений, связанных с функционированием самой публичной администрации и государственной службы, среди них:

– отношения между административными органами, входящими в одну ведомственную иерархическую систему

управления (например, между различными органами внутри министерств, служб, агентств);

– отношения между административными органами и их членами либо штатными сотрудниками по вопросам управления, за исключением случаев нарушения прав и законных интересов этих членов или сотрудников. В Российской Федерации в отличие от многих европейских государств споры госслужащих по вопросам защиты их прав в силу исторической традиции не относятся к административным и разрешаются как трудовые споры в гражданско-процессуальном порядке.

Административно-правовые отношения во всем многообразии определяют материальную сферу действия административной юстиции. Однако ее предметом выступают не сами эти отношения, а споры, которые из них возникают.

*Предмет административной юстиции* – правовой спор, возникающий из административно-правовых отношений, в котором отстаиваются нарушенные права и (или) проверяется законность правовых актов управления. Сущность административного спора состоит в том, что между субъектами административно-правового отношения существует разногласие относительно издания или применения нормы материального права, определяющей их поведение, права и обязанности. *Административно-правовой спор* представляет собой разногласия между субъектами административно-правовых отношений по поводу различно понимаемых

взаимных прав и обязанностей и (или) законности административных актов, возникающие в связи с реализацией, применением, нарушением либо установлением правовых норм в сфере публичного управления и разрешаемые в рамках определенной правовой процедуры.

К числу наиболее важных *признаков административно-правового спора* относятся:

1. Наличие в качестве его *обязательного субъекта* органа публичной власти, наделенного властными полномочиями. Сторонами административного (управленческого) спора могут также выступать исключительно органы публичной администрации в случае возникновения между ними разногласий по вопросам компетенции. В любом случае он возникает в связи с деятельностью субъектов публичной власти, использующих исполнительно-распорядительные полномочия для реализации возложенных на них управленческих функций.

2. Административно-правовой спор представляет собой *разногласия* между субъектами административного права, которые свидетельствуют о расхождении, несходстве их правовых позиций по связывающему их спорному административному правоотношению. Эти разногласия касаются применения, нарушения, различного толкования норм административного права либо осуществления определяемых ими субъективных прав и обязанностей.

3. Предметом разногласий в административно-правовом

споре являются субъективные публичные *права и обязанности* участников спорного административно-правового отношения. Заявляя о нарушении права в регулятивном административном правоотношении, частное лицо соотносит действия (решения) противоположной стороны с законом и исходя из него утверждает об их незаконности и нарушении ими субъективного права. Таким образом, разногласия об административных правах и обязанностях в административном правоотношении – это одновременно разногласия по поводу законности административных действий и решений.

4. Наличие определенной правовой процедуры заявления и разрешения административно-правового спора. Вне такой процедуры административный спор, возникающий между субъектами административного правоотношения даже по юридически значимому предмету и основанию, не может рассматриваться как имеющий правовую форму, а значит, и как правовой спор. В качестве основных форм реализации административно-правового спора выступают судебная, квазисудебная и иные внесудебные процедуры.

Таким образом, при определении административно-правового спора необходимо учитывать двойственность его предмета, проявляющуюся в том, что он выступает как *разногласия о субъективных публичных правах и законности административных актов*.

*Цель и задачи административной юстиции* выражают ее предназначение, миссию как юрисдикционного механизма,

встроенного в систему правового государства, и ее роль и место в структуре судебной власти. КАС РФ выделяет (ст. 3) четыре основные задачи административного судопроизводства:

- 1) обеспечение доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений;
- 2) защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений;
- 3) правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел;
- 4) укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений.

*Целью административной юстиции* является тот конечный результат, ради которого она создается как юрисдикционный механизм, функционирующий в форме административного судопроизводства или (и) квазисудебного административного производства. Такой целью является *устранение конфликтных ситуаций, правовых аномалий в публичном управлении*. Урегулирование этих ситуаций определяет целевое предназначение административной юстиции, поскольку их неконтролируемое развитие препятствует нормальному функционированию административной системы и способно причинить вред публичным и частным интересам,

нарушить их определенный баланс, фиксируемый нормами административного права.

Достижение этой цели обеспечивается посредством *разрешения споров о праве административном*, т. е. споров по вопросам реализации (использования, исполнения, соблюдения), применения и установления норм административного права. Этот спор, заявленный административным иском в юрисдикционный орган, становится предметом юрисдикционной деятельности.

*Организационная структура административной юстиции* – это ее внутреннее строение, форма (способ) организации составляющих ее элементов в систему, а также совокупность юридически зафиксированных связей между ними. *Элементами организационной структуры административной юстиции* являются составляющие ее организационные единицы – юрисдикционные органы, между которыми устанавливаются определенные отношения, получающие юридическое оформление.

*Понятие «юрисдикционный орган»* – это юридическая конструкция, которая обозначает совокупность лиц и материальных средств, объединяемых для осуществления специальной публичной функции. Соответственно, тремя основными элементами этой конструкции являются: *лица, материальные средства и функция*. С функциональной точки зрения он представляет собой государственный орган, наделенный властью разрешать правовые конфликты принуди-

тельным для участвующих в нем лиц образом.

Юрисдикционные органы обладают определенными отличительными чертами:

а) устанавливаются учредительными актами законодательной или исполнительной власти, которые определяют их организационно-правовую форму, полномочия и порядок взаимодействия;

б) являются относительно инвариантными элементами организационной структуры: лица, образующие конкретный судейский состав и вспомогательный персонал органа, могут меняться, тогда как сам орган остается неизменным;

в) теоретически «правоговорение» («суждение о праве»), правосудие осуществляется именно этими органами, а не представляющими их судьями, которые выносят и произносят юрисдикционное решение;

г) их юридическая природа носит публично-правовой характер: по отношению к спорящим сторонам они выступают в статусе арбитра, представляющего публичную власть;

д) статус носителя юрисдикционной функции предполагает их независимость от других органов публичной власти и частных лиц и подчинение только закону как главному источнику их беспристрастности и справедливости.

Главным критерием отнесения государственных органов к учреждениям административной юстиции является критерий юрисдикционности их деятельности, т. е. критерий осуществления органом функции «правоговорения» в процес-

се властно-принудительного разрешения административных споров<sup>9</sup>. В *организационную структуру* административной юстиции могут включаться лишь юрисдикционные органы, специально созданные или приспособленные для разрешения административных споров. Юрисдикционные органы, осуществляющие функцию административной юстиции, могут быть подразделены на два вида: судебные и квазисудебные. Судебные органы в свою очередь могут подразделяться на суды общей юрисдикции и суды специальной юрисдикции (специальные суды).

*Квазисудебные органы*, создаваемые для разрешения административных споров, различны по своей юридической природе. В российской науке существует две точки зрения по вопросу об их включении в организационную структуру административной юстиции:

1) эти учреждения *не могут* рассматриваться как органы административной юстиции, поскольку не отвечают таким критериям, как: а) «судебное происхождение» – они являются по своей природе административными органами; б) не отвечают таким требованиям, обеспечивающим правосудную деятельность, как обособленность от административных органов и независимость от них;

---

<sup>9</sup> Известный русский ученый С.А. Корф еще в начале XX в. отмечал: «Административная юстиция может быть представлена судом либо обособленным административным органом: главное состоит в том, что она «должна быть правовоговорением, *jurisdictio*, чем и отличается от активного управления». См.: Корф С.А. Административная юстиция в России: В 2 т. Т. 2. Кн. 2, 3. М., 1910. С. 460.

2) квазисудебные учреждения являются органами административной юстиции, поскольку формально отделены от «активной администрации» и наделены законодателем юрисдикционными полномочиями. Эта точка зрения является более предпочтительной. Она учитывает ряд важных обстоятельств:

– объективный характер процесса, который имеет место практически во всех современных государствах и выражается в наделении законодателем юрисдикционными функциями отдельных учреждений, действующих в системе исполнительной власти;

– квазисудебные учреждения в странах системы единой юрисдикции общих судов являются органами специальной административной юрисдикции. Они создаются по предметному или субъектному критерию для разгрузки общих судов от незначительных административных дел и их оперативного разрешения. Они не входят в систему судебной власти, и это не дает оснований называть их судами в собственном, формальном смысле слова. Однако они *действуют как суды, словно суды*, поскольку «говорят право» на законных основаниях: их юрисдикционные полномочия и процедуры деятельности строго определены в законодательных актах. Они могут даже именоваться законодателем как административные суды;

– диапазон этих органов по степени их обособленности и независимости от органов исполнительной и судебной вла-

сти достаточно широк.

В соответствии с этим критерием действующие в современных государствах квази-судебные органы могут быть подразделены на две группы: а) квазисуды, имеющие статус административных трибуналов; б) обычные (ординарные) квазисудебные органы.

*Административные трибуналы, действующие вне системы судебной власти*, – это квазисудебные органы, которые отличаются следующими чертами:

– обладают значительной организационной самостоятельностью от органов публичной администрации и не являются их организационными подразделениями. Вместе с тем они могут быть «приписаны» к определенному ведомству, как например, Административно-экономический трибунал (АЭТ) в Испании – к министерству экономики и имущества;

– как правило, имеют четкую иерархическую структуру, охватывающую всю территорию страны. Так, АЭТ в Испании включает местные, региональные трибуналы и Центральный трибунал;

– не зависят от судебной власти и осуществляют юрисдикционную деятельность, имея свою высшую инстанцию – центральный, или высший, трибунал;

– обладают максимально возможным уровнем независимости от органов исполнительной власти и по этому критерию приближаются к административным судам, входящим в судебную систему.

Квазисудебные органы, относящиеся ко второй группе могут иметь различные наименования (комиссии, палаты, советы, департаменты, хунты и т. д.). Они характеризуются следующими чертами:

- обладают обособленностью и определенной степенью независимости от административных органов;
- создаются по специальному акту законодательного органа или министра при органах управления для разбирательства отдельных видов споров внутри конкретных ведомств.

В Российской Федерации к числу квазисудебных органов, которые могут быть приравнены в известной мере к статусу зарубежных административных трибуналов можно отнести, например, Патентную палату, Комиссии по рассмотрению дел о нарушении антимонопольного законодательства, квалификационные коллегии судей и др. Ко второй группе квазисудебных учреждений могут быть отнесены комиссии по служебным спорам, комиссии по рассмотрению жалоб налогоплательщиков, Городская жилищно-конфликтная комиссия при Правительстве Москвы и др.

Административная юстиция как юрисдикция по административным спорам осуществляется в определенной *процессуальной форме*, предполагающей наличие строгих правил, определяющих порядок деятельности всех участников разбирательства дела. Процессуальная форма является специфической разновидностью правовой формы государственной деятельности. Она призвана обеспечить своеобразную

автоматизацию процессуальной деятельности, при которой ожидаемый результат достигается совершением юридически значимых действий в правильном порядке, гарантирующем минимальное влияние каких-либо личных качеств субъектов взаимодействия. Эта форма определяется нормами и принципами процессуального права. Нормы процессуального закона выступают как внешнее нормативное выражение процессуальной формы.

Параметры процессуальной формы административной юстиции обозначаются четырьмя основными показателями:

- *цель процесса*: разрешение спорных вопросов права – споров о праве административном между сторонами с самостоятельными материально-правовыми требованиями;
- *субъект юрисдикционных полномочий* в процессе: независимый и беспристрастный орган;
- *способ осуществления процесса*: справедливый процессуальный порядок, позволяющий принять беспристрастное и правильное решение;
- *результат процесса*: разрешение возникшего спора посредством правового акта, имеющего значение юрисдикционного решения.

Исходя из этих критериев к процессуальной форме административного правосудия не могут относиться:

- правовые формы рассмотрения правовых споров в административном порядке самим органом – автором акта или вышестоящей инстанцией. Это – форма разрешения споров

в соответствии с процедурой административного самоконтроля, возбуждаемого по обращениям частных лиц. Согласно Рекомендации Комитета министров Совета Европы № R (2001) государствам-членам «Об альтернативах судебному разбирательству споров между публичной администрацией и частными лицами» такой административный порядок разрешения споров в сфере публичного управления относится к формам, альтернативным процессуальной форме административной юстиции.

Этот порядок являет собой одну из форм досудебного разрешения административных споров. Она определяет порядок реализации права частных лиц на административное обращение (жалобу), в котором они просят пересмотреть административный акт, т. е. изменить, заменить, отозвать, аннулировать либо исправить. Причиной такого обращения могут быть как вопросы законности (права), так и целесообразности акта. Хотя предметом спора при использовании этой формы может быть вопрос права, она не относится к сфере административной юстиции, поскольку разрешение спора осуществляется несамостоятельным, независимым юрисдикционным органом;

– процедурная форма обращения частных лиц к омбудсмену (который, по сути дела, осуществляет функцию медиатора) и в законодательные органы, которые обладают лишь правом контроля, а не юрисдикционного разрешения споров;

– форма разрешения административных споров с использованием процедур, альтернативных юрисдикционным: медиация, мировое соглашение, арбитраж (если их применение в административном праве признается законным).

Процессуальная форма административной юстиции предназначена для принудительного устранения конфликтной юридической ситуации посредством принятия решений органом, стоящим над сторонами и имеющим *власть судить по вопросам права*.

В зависимости от конкретно-исторических особенностей развития административной юстиции в той или иной стране она может осуществляться в двух основных процессуальных формах: судебной и (или) квазисудебной процессуальной форме.

Специфика процессуальных форм административной юстиции обусловлена прежде всего объемом правовых гарантий, обеспечивающих объективное и справедливое разрешение конфликта, а также право сторон на защиту. Максимальный объем таких гарантий предоставляет состязательная судебная форма разрешения спора.

Судебная форма характеризует способ реализации судебной власти в сфере конфликтных отношений, возникающих в связи с применением или принятием норм административного права. Особенности этого способа обусловлены спецификой правовых споров, юридической природой судебных органов и используемых ими процессуальных форм. Это

обуславливает, например, тот факт, что способ осуществления судебной власти по делам, возникающим из административно-правовых отношений, арбитражными судами отличается от способа ее реализации по такого рода делам общими судами.

## **1.8. Административная юстиция как судебное административное право**

Административная юстиция представляет собой не только организационное и процессуальное, но и правовое явление. В качестве правового явления она предстает в виде комплекса юридических норм, регулирующих определенную:

- *предметную область* (круг административных споров, подлежащих разрешению);
- *организационную структуру* (строение и компетенцию органов, разрешающих эти споры) и
- *процессуальную форму* (порядок) разрешения этих споров.

В юридическом смысле этот комплекс норм в научной и учебной литературе обозначается как «административная юстиция» или «право административной юстиции»<sup>10</sup>. Яд-

---

<sup>10</sup> Аналогичный подход используется в конституционно-правовой литературе применительно к конституционной юстиции, понимаемой как «совокупность юридических норм, которые закрепляют и регулируют систему, порядок организации и деятельности государственных органов, осуществляющих конституционный контроль». См.: *Иванова В.И., Клишас А.А.* Конституционная юстиция в

ро этого комплекса норм, его определяющую часть образуют нормы, регулирующие организацию *судебных органов*, их компетенцию и процессуальную форму деятельности по разрешению споров, возникающих из административно-правовых отношений. Системообразующее основание права административной юстиции составляет массив судебно-процессуальных норм, регулирующих осуществление административного судопроизводства.

Исходя из этого в современной литературе в качестве синонима *административной юстиции как нормативно-правового комплекса* используются такие понятия, как «судебное административное право», «административно-процессуальное право» либо «право административного судопроизводства». Данный категориальный ряд требует уточнения входящих в него понятий, поскольку они различаются по своему объему, и это ставит проблему правомерности обозначения их как синонимов.

*Категория «право административной юстиции»* по своему содержанию шире понятия «судебное административное право». Это обусловлено тем, что оно регулирует отправление функции административной юстиции, которую могут осуществлять *не только судебные органы, но и квазисудебные учреждения*, действующие в системе исполнительной власти. *Судебное административное право* – это комплекс норм, регламентирующих организацию и деятельность

судебных органов, наделенных полномочиями по отправлению административного правосудия. В связи с этим возникает вопрос о возможности отождествления понятий «судебное административное право» и «административная юстиция» («право административной юстиции»).

Эта проблема аналогична той, которая существует в науке гражданского процессуального права относительно понимания его в широком и узком смысле. Она связана с определением характера и объема гражданского процессуального права как нормативного комплекса<sup>11</sup>. Сторонники *узкого подхода* включают в его объем лишь те нормы, которые регулируют отношения с участием только судов общей юрисдикции (*критерий юрисдикционного органа*). Представители *широкого подхода* предлагают включать в него также нормы, регулирующие деятельность арбитражных и третейских судов (*критерий применяемых юрисдикционным органом материально-правовых норм*).

Применительно к судебному административному праву оба подхода имеют право на существование. Для выделения комплекса норм, регулирующих административное судопроизводство, и его обозначения как судебного административного права используется в качестве главного критерий юрисдикционного органа. *Судебное административное право* — это совокупность норм, регулирующих осуществление пра-

---

<sup>11</sup> См.: Лебедев М.Ю. Гражданский процесс: Учебник для бакалавров. М.: Юрайт, 2012. С. 15.

восудия по административным делам судами общей юрисдикции и специализированными судами – арбитражными и военными. В этот комплекс норм не входят нормы, регулирующие деятельность квазисудебных органов, поскольку они не осуществляют правосудие. Однако изучение деятельности этих органов может включаться в предмет судебного административного права как науки и учебной дисциплины, поскольку квазисудебные органы:

- в процессе административно-юрисдикционной деятельности применяют нормы материального административного права;

- дополняют в своей деятельности суды как главные органы административной юстиции и способствуют их разгрузке от мелких и незначительных дел либо от дел, требующих специальных профессиональных знаний;

- могут быть неразрывно связаны с судами в случаях установления законодателем процедур обязательного досудебного оспаривания по отдельным категориям административных дел.

Исходя из этого судебное административное право как право административной юстиции можно трактовать в широком и узком смысле. В *широком значении* оно может рассматриваться как совокупность норм, регулирующих организацию юрисдикционных органов (судов и квазисудебных учреждений) и определяющих процессуальную форму их деятельности по разрешению административных споров.

В этом смысле оно предстает как нормативный комплекс, обозначаемый в зарубежных странах *droit de contentieux administratif* («право административных споров», или «административно-спорное (тяжебное) право»), либо *derecho de jurisdiccion contencioso administrativa*, («право административно-спорной юрисдикции»), или *Administrative Litigation Law* («административно-спорное (тяжебное) право»).

*Судебное административное право в узком, собственном, смысле слова* – это совокупность правовых норм, регулирующих организацию судебных органов административной юстиции и порядок осуществления ими административного судопроизводства.

В современной литературе в качестве аналога юридической конструкции, именуемой «судебное административное право», используются также категории, которые обозначаются такими терминами, как «право административного судопроизводства», «право административного правосудия», «административно-процессуальное право», «административно-судопроизводственное право» (Ю.А. Попова), «административно-юстиционное право» (Ю.Н. Старилов), «административно-исковое право» (термин ввел Н.М. Коркунов) и др. Все эти термины в понятийно-категориальном плане, за определенными отличиями, можно рассматривать как термины одного синонимического ряда. Все они образованы для обозначения комплекса норм, регулирующих деятельность судебной власти по отправлению административ-

ного судопроизводства. *Отличия между ними*, как правило, обусловлены различием в подходах к определению *предмета* правового регулирования.

Так, термином «судебное административное право» обозначается совокупность норм, регулирующих отношения как по отправлению административного судопроизводства, так и по организации судебных органов административной юстиции, тогда как термином «административно-процессуальное право» (в его узком, судопроизводственном значении) именуется комплекс норм, регламентирующих только осуществление административного судопроизводства. Этот подход ориентирован на то, чтобы отказаться от использования понятия «административно-процессуальное право» для обозначения того нормативно-правового комплекса, который определяет процедуры деятельности органов исполнительной власти, и признать в качестве административно-процессуального права только право административного судопроизводства. Исходя из этого в литературных источниках (не только российских, но и, например, украинских) отождествляются административно-процессуальное право и административное судебное право<sup>12</sup>. При этом независимо от обозначения данный комплекс норм трактуется как отрасль права либо формирующаяся отрасль права (Ю.Н. Стариков,

---

<sup>12</sup> Адміністративне процесуальне (судове) право України: Підручник / За загальною редакцією акад. С.В. Ківалова. Одеса: Юридична література, 2007. С. 21–23.

Ю.В. Святохина и др.).

Для обозначения этого комплекса норм во многих *зарубежных странах континентальной правовой семьи* также используется категория «административно-процессуальное право». В нашей стране для этой цели в современных условиях более предпочтительным является термин «судебное административное право». В пользу этого свидетельствуют следующие обстоятельства:

1. Понятие «административно-процессуальное право» не может претендовать на роль титульной категории для обозначения судебной формы административной юстиции, аналогичной таким понятиям, как «гражданское процессуальное право» или «уголовное процессуальное право». *Главная причина – в его неоднозначности.* В отечественной доктрине в отличие от зарубежной господствующим является представление об административно-процессуальном праве как праве, регулирующем *отправление административной, а не судебной функции* государства, т. е. регламентирующем процедуры деятельности административных органов (органов исполнительной власти).

2. Предпочтительность использования конструкции судебного административного права для обозначения *судебной формы административной юстиции* обусловлена также историческими предпосылками. Термин «процессуальное право» стал использоваться в европейской науке в XIX в. и рассматривался как тождественный термину «судебное

право». Так, во французской доктрине термины «гражданское процессуальное право» и «частное судебное право» (*droit judiciaire prive*) использовались как синонимы, а в испанской литературе процессуальное право до настоящего времени обозначается как «судебное право»<sup>13</sup>.

Термин «судебное административное право» в российском правоведении стал применяться еще во второй половине XIX в. В советский период он практически исчез из юридического лексикона, поскольку судебная форма административной юстиции рассматривалась как несовместимая с существующим правопорядком. Однако в трудах отдельных авторов (А.Ф. Клейман) он тем не менее встречается. Обращение к использованию этого термина наблюдается вновь в 90-е гг. XX в. в связи с определением места и значения административной юстиции (например, в работах К.С. Бельского и др.). Таким образом, этот термин не является новым для российского правоведения.

3. Конструкция «судебное административное право» является более предпочтительной, чем понятие «административно-процессуальное право» для обозначения судебной формы административной юстиции также потому, что является более широкой по своему объему и позволяет охватить это понятие и выразить его как *судебное административно-процессуальное право*.

---

<sup>13</sup> См.: Couture E.J. Fundamentos del derecho procesal civil. 3ª ed. Buenos Aires: Depalma, 1958. P. 4–8.

Собственно говоря, термины «судебное административное право» и «судебное административно-процессуальное право» в определенной мере могут рассматриваться как синонимы, поскольку основной массив норм САП составляют именно административно-процессуальные нормы, регулирующие административное судопроизводство. Материальные нормы, определяющие организацию органов судебно-административной юрисдикции, их компетенцию (подведомственность и подсудность административных дел), занимают в САП менее значительное, скромное место, а потому оно вполне может обозначаться термином «судебное административно-процессуальное право» (САПП). Именно такой подход к процессуальной части используется, например, в судебном гражданском или судебном уголовном праве, которые исходя из значимости этой части обозначаются соответственно как гражданское процессуальное и уголовное процессуальное право. Этим обусловлен, в частности, тот факт, что в соответствующих учебных курсах вопросы судоустройственного (материального) права раскрываются в рамках изложения проблематики судопроизводственного (судебно-процессуального) права.

Таким образом, судебное административное право – это право, составляющее юридическую основу судебной формы административной юстиции, и в этом смысле оно представляет собой право административной юстиции. Применительно к российской правовой системе оно может быть опре-

делено как *совокупность норм, регулирующих общественные отношения, которые возникают по поводу осуществления правосудия по административным делам судами общей юрисдикции и специализированными судами – арбитражными и военными.*

## **Глава 2. Понятие, отраслевой статус и система судебного административного права**

### **2.1. Юридическая природа и границы судебного административного права**

Судебное административное право представляет собой комплекс норм, регулирующих организацию и деятельность органов судебной власти по осуществлению административного судопроизводства. Это судопроизводство выступает одной из форм реализации судебной власти, среди которых Конституция РФ (ст. 118) называет также уголовное, гражданское и конституционное судопроизводства. Все эти судопроизводства получили самостоятельное правовое регулирование в специальных законах и кодифицированных актах: уголовное – в УПК РФ, гражданское – в ГПК РФ и отчасти в АПК РФ, конституционное – в Законе о Конституционном Суде РФ и ряде других законодательных конституци-

онно-правовых актов.

В настоящее время административное судопроизводство регулируется в рамках трех кодифицированных актов: КАС РФ, АПК РФ и КоАП РФ. Это следует из положений действующего законодательства и современной доктрины административно-процессуального права.

КАС РФ 2015 г. – это кодекс, регулирующий судопроизводственные отношения, которые возникают в связи с разрешением *административно-правовых споров* (ст. 1). В установленном им порядке не могут рассматриваться дела, возникающие из публичных правоотношений и отнесенные законом к компетенции Конституционного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ, арбитражных судов или подлежащие рассмотрению в ином судебном (процессуальном) порядке в судах общей юрисдикции. Нормативно-правовые положения КАС РФ не распространяются на производство по делам об административных правонарушениях (ч. 5 ст. 1).

В АПК РФ (ст. 29) законодатель понимает административное судопроизводство в двух «измерениях»:

во-первых, как административно-спорную юрисдикцию, т. е. правосудие по спорным делам, возникающим из административно-правовых отношений (гл. 23, 24, 26 и § 2 гл. 25) и

во-вторых, как административно-наказательную юрисдикцию по делам о привлечении к административной ответ-

ственности (§ 1 гл. 25). Порядок осуществления административно-наказательной юрисдикции, установленный АПК РФ (ст. 202), предполагает обращение должностного лица (органа), составившего протокол об административном правонарушении, в суд с требованием о привлечении предполагаемого деликвента к административно-наказательной ответственности. Этому лицу придается в процессе статус стороны обвинения (ч. 2 ст. 45 АПК РФ), что создает правовую основу для осуществления по этим делам полноценного состязательного судопроизводства.

КоАП РФ характеризуется иной схемой правового регулирования производства по делам об административных правонарушениях: должностное лицо, составившее протокол об административном правонарушении, лишь направляет его в суд. Дальнейшее рассмотрение дела происходит без его участия как стороны процесса. Судья, оглашая материалы переданного ему дела, по сути, совмещает функцию обвинения и функцию суда, что исключает возможность состязательного процесса.

Судебное административное право – это право, регулирующее осуществление судом административно-спорной юрисдикции, т. е. правосудия по административным спорам. Вопрос о возможности и необходимости отнесения к судебному административному праву комплекса норм, регулирующих судопроизводство по делам об административных правонарушениях, в науке остается открытым.

Во-первых, это обусловлено тем, что судопроизводство по этим делам в соответствии с КоАП РФ носит усеченный, ограниченный характер: его процессуальная форма лишена многих принципов, присущих правосудию, в том числе конституционного принципа состязательности.

Во-вторых, дела об административных правонарушениях в смысле ст. 2.1 КоАП РФ по своей юридической природе значительно отличаются от административных дел, рассматриваемых в порядке административного судопроизводства, который установлен КАС РФ и гл. 22–24, 26 АПК РФ. Характерно, что в зарубежных странах такого рода правонарушения не относятся к административным и рассматриваются в порядке уголовного (наказательного) судопроизводства, т. е. не являются предметом разбирательства в административном судопроизводстве. Такой же подход был характерен и для России в досоветский период.

Современный законодатель относит нормы права, регулирующие производство по делам об административных правонарушениях, к административным. Конституционный Суд РФ в ряде своих решений в свое время включил КоАП РФ в число кодексов, регулирующих административное судопроизводство. Следуя этому исторически обусловленному подходу, нормы КоАП РФ, регулирующие производство в суде по делам об административных правонарушениях, с определенными оговорками о специфике России, также должны относиться к судебному административному праву. Соот-

ветственно, в качестве предмета данного сегмента судебного административного права следует рассматривать административно-наказательную юрисдикцию, а судопроизводство по этим делам – как административно-наказательное судопроизводство.

Такой подход предполагает *понимание термина «судебное административное право»* в узком и широком значениях. Употребленный в узком значении слова этот термин обозначает комплекс норм, который регулирует организацию и порядок деятельности судебных органов, осуществляющих правосудие по административным спорам, т. е. административно-спорную юрисдикцию. Это – сфера административной юстиции в форме административно-спорного судопроизводства. Исползованный в *широком значении слова* термин «судебное административное право» может также включать определенную совокупность норм, которая регулирует организацию и функционирование судебных органов, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях, т. е. административно-наказательную юрисдикцию. В этом случае в предмет судебного административного права следует включать как административно-спорное, так и административно-наказательное судопроизводство.

Административно-спорное судопроизводство – форма защиты субъективных прав и законных интересов граждан и юридических лиц от неправомерных административных ак-

тов органов власти. Это в первую очередь правозащитное судопроизводство. Административно-наказательное производство – форма реализации карательной (штрафной) административной ответственности. Это в первую очередь наказательное административное судопроизводство. Соответственно, судебное административное право в современной России в этом контексте может быть подразделено на *административно-спорное и административно-наказательное*.

Судебное административное право как право, регулирующее организацию и деятельность органов судебной власти по осуществлению административного правосудия, включает в свой состав *два блока норм*:

а) *судоустройственные нормы (судоустройственное административное право)* и

б) *судопроизводственные нормы (судопроизводственное административное право)*.

Нормы судебного административного права – это в значительной своей части *административно-процессуальные, судопроизводственные нормы*, главная задача которых обеспечить надлежащий процесс разрешения споров, возникающих из административно-правовых отношений. По своей масштабности и значению они не уступают комплексу норм гражданско-процессуального права, определяющего порядок разрешения споров между субъектами частного права.

Это обстоятельство обуславливает тот факт, что довольно часто во многих странах судебное административное пра-

во сводится только к нормам административно-процессуального права, без учета норм судоустроительного права. Такой подход без описания правовой основы организационной структуры административной юстиции не позволяет создать полного представления о ней как о юрисдикционном механизме разрешения административных споров.

В настоящем учебнике внимание фокусируется на изучении административно-спорного судебного права, которое во всем мире ассоциируется с административной юстицией в ее классическом понимании как юрисдикции по административным спорам. В тех случаях, когда в фокусе внимания оказывается административно-наказательное право, имеется в виду свойственное для российской правовой системы специфическое понимание судебного административного права в широком смысле.

## **2.2. Судебное административное право как отраслевой комплекс норм, регулирующих организацию и функционирование административной юстиции**

В современной системе права России специалистами насчитывается около шести десятков отраслей права, и их число продолжает множиться. Динамика образования новых отраслей отражает объективные процессы дифференциации и интеграции в системе права, которые вызываются изменени-

ем структуры общественных отношений, социальных ценностей, приоритетов правовой политики, общественных задач и парадигм правового регулирования.

В юридической науке *отрасль права определяется* как совокупность, или комплекс норм права, взаимосвязанных между собой и регулирующих самостоятельную, качественно своеобразную сферу общественных отношений, требующих особой, юридически автономной регламентации. Сформировавшийся в системе права России комплекс норм, регулирующий административное судопроизводство, обращен на особую сферу общественных отношений, нуждающихся в самостоятельной правовой регламентации. Системообразующим фактором формирования новой отрасли стала потребность в цивилизованном разрешении административных споров, которая нашла юридическое выражение в конституционном положении об административном судопроизводстве как одной из форм осуществления судебной власти.

Статья 118 Конституции РФ провозглашает еще три формы осуществления судебной власти. Комплексы правовых норм, регламентирующие эти три формы судопроизводства, давно признаны отраслями права: гражданско-процессуального, уголовно-процессуального и конституционного судебного (судебно-процессуального). Если исходить из равноценности всех установленных в Конституции форм осуществления судебной власти, то совокупность норм, регулирующих административное судопроизводство, имеет фунда-

ментальное конституционно-правовое основание для своего обозначения в качестве самостоятельной отрасли права, равно статусной с другими процессуальными отраслями.

Современной науке известны *две основные модели формирования новой отрасли*:

а) модель *появления новой отрасли с нуля* вне границ существующих отраслей права. Ее исходным пунктом является возникновение качественно новых общественных отношений, требующих особого правового воздействия. Такая модель характеризует процесс формирования таких отраслей, как, например, судебно-конституционное право;

б) модель *отраслевого отпочкования*: она характеризуется развитием и расширением общественных отношений, уже входящих в состав предмета существующих отраслей. Постепенно накапливается определенный нормативно-правовой материал, который может структурироваться в институты и подотрасли. Наконец, в результате расширения комплекса специальных подотраслевых норм, их кодификации из существующих отраслей вырастает новая отрасль права. Это – модель формирования права судебного административного путем его вызревания в лоне права, регулирующего гражданское судопроизводство, и отпочкования от него.

Оценка наличия статусных отраслевых признаков у комплекса норм, регулирующих административное судопроизводство, позволяет утверждать, что он не только имеет свое конституционное основание, но и достиг качества, свой-

ственного самостоятельной отрасли права<sup>14</sup>.

Исходя из современных научных представлений об отрасли права к числу наиболее существенных отличительных признаков этой новой отрасли относятся следующие.

1. *Наличие у судебного административного права собственного предмета правового регулирования.*

Предмет отрасли права отличается от предмета других отраслей по специфике содержания и (или) субъектного состава участников регулирования общественных отношений и осуществляемых ими функций. *Предмет судебного административного права* составляют общественные отношения, возникающие по поводу отправления административного правосудия. Это – с одной стороны, отношения, связанные с построением системы органов административной юстиции, а с другой – отношения между судом и участниками административного судопроизводства в процессе рассмотрения и разрешения административных споров. Соответственно, общественные отношения, составляющие предмет судебного административного права, условно можно подразделить на два сегмента:

а) отношения по поводу судоустройства, характеризующие организационную специфику учреждений административной юстиции, их систему, компетенцию по администра-

---

<sup>14</sup> См.: Зеленцов А.Б. Административная юстиция: Общая часть: Теория судебного административного права: Учеб. пособие. М.: Юнити-Дана, 2015. С. 311–385.

тивными спорам и т. д. (судоустройственные организационные правоотношения);

б) отношения в процессе осуществления административного судопроизводства, которые складываются между судом и участниками процесса по поводу защиты субъективных прав и законности в публичном управлении. Специфика этих отношений определяется *предметом защиты*, в который входят субъективные публичные права и законность, т. е. вопросы соответствия административных актов закону или иному акту большей юридической силы. Это – судопроизводственные, административно-процессуальные отношения, в рамках которых непосредственно реализуется административное правосудие.

Отличительный признак этих отношений, входящих в предмет судебного административного права, состоит в том, что они складываются в связи с разрешением административно-правовых споров, возникающих по поводу применения, толкования или издания норм административного права. Таким образом, самостоятельный характер предмета судебного административного права обусловлен тем, что он включает особый вид объективно существующих и признаваемых законодателем общественных отношений. Это – отношения, которые складываются при юрисдикционном разрешении особого рода споров, возникающих в особом сегменте общественных связей – сфере публичного управления, где одной из обязательных сторон является орган пуб-

личной администрации, действующей как власть.

*Предмет судебного административного права в узком, строгом смысле слова* – это совокупность особых общественных отношений, связанных с формированием и функционированием суда и возникающих в связи с необходимостью обеспечить при разрешении административного спора судебную защиту субъективных публичных прав и законность в сфере публичного управления.

*В широком смысле предмет судебного административного права* составляют общественные отношения, связанные с организацией и деятельностью суда и квази-судебных административных органов, возникающих в связи с необходимостью обеспечить юрисдикционную защиту субъективных публичных прав и законность в сфере публичного управления. В этом случае предмет судебного административного права отождествляется с предметом административной юстиции и охватывает обе ее формы – судебную и квазисудебную.

*2. Метод судебного административного права как критерий его отграничения от других отраслей права.*

Критерий предмета отрасли отвечает на вопрос: «Что регулирует данный комплекс правовых норм?», а критерий метода – на вопрос: «Как регулирует?». Наиболее распространенными и полярными по своим характеристикам являются императивный и диспозитивный методы. Императивный метод строится на отношениях «власть – подчинение», это ме-

тод властных предписаний. Диспозитивный метод предполагает свободу сторон правоотношения распоряжаться в рамках закона предоставленными правами.

Судебное административное право, как и иные отрасли судебного права, регулирующие гражданское, уголовное и конституционное судопроизводство, характеризуется использованием комплексного метода, сочетающего императивные и диспозитивные начала, т. е. императивно-диспозитивного метода. Существование такого метода обусловлено тем, что судебные правоотношения выступают как императивные, когда возникают по вопросам судопроизводства либо в процессе между судом и участниками судопроизводства, и как диспозитивные, когда касаются их участников в лице сторон.

*Императивные начала судебного административного права* выражаются в том, что оно обеспечивает:

– закрепление организационной структуры органов административной юстиции, их властные полномочия и порядок взаимодействия;

– главенствующее положение суда как органа власти в административном судопроизводстве и право контроля суда за процессуальными действиями участников процесса. При этом суд определяется как единственный государственный орган, который обладает властью в административном судопроизводстве. Участвующие в процессе органы (должностные лица) публичной администрации осуществляют в нем не

свои властные полномочия, а такие же процессуальные права и обязанности, как и частные лица (права и обязанности ответчика либо истца);

– признание властных процессуальных актов суда в качестве основных юридических фактов, вызывающих возникновение, изменение или прекращение судебно-административных правоотношений;

– подчинение всех участников судопроизводства, в том числе и суда, строго регламентированному порядку осуществления административного правосудия.

*Диспозитивные начала метода судебного административного права* проявляются в том, что оно определяет:

– равенство сторон – частного лица и органа публичной администрации – перед законом и судом и их равноправие по отношению друг к другу. Оно выражается в том, что ни одна из сторон не имеет исключительных только ей принадлежащих процессуальных прав: они пользуются равными правами на заявление отводов и ходатайств, представление доказательств и т. д. В административном судопроизводстве они выступают не в роли частного лица и административного органа, а в роли административного истца и административного ответчика;

– свободу распоряжения предоставленными правами: субъекты административного судопроизводства вправе осуществлять или не осуществлять предоставленные права, но должны исполнять возложенные на них обязанности и со-

блюдать ограничения;

– систему гарантий прав субъектов административного судопроизводства, обеспечивающих ответчику и истцу равные возможности в защите частных и публичных интересов.

*3. Критерий формирования самостоятельного правового режима, обуславливающего целесообразность обособления судебного административного права отрасли.*

В правовом режиме, свойственном отраслям права, отражаются особенности регулируемых ими общественных отношений. Эти особенности находят выражение в отраслевых принципах, выполняющих роль идейного стержня, объединяющего вокруг себя все иные средства и приемы правового воздействия на определенную сферу общественных отношений.

Специфика правового режима, свойственная комплексу норм, регулирующих административное судопроизводство, обусловила их обособление от норм, регламентирующих гражданское судопроизводство, первоначально в качестве подотрасли в рамках цивилистических процессуальных кодексов (ГПК РФ и АПК РФ), а затем и в статусе самостоятельной отрасли с принятием КАС РФ. Эта специфика определяется целым рядом особых принципов и правил, образующих в своей совокупности юридическую конструкцию *благоприятствования защите*.

Необходимость этой конструкции вызвана тем, что в административном судопроизводстве, несмотря на юридиче-

ское равенство сторон перед законом и судом и их процессуальное равноправие, частное лицо фактически является более слабой стороной в процессе. Принцип благоприятствования защите – одна из характерных особенностей правового режима административного судопроизводства. Он призван не допустить, чтобы судебный процесс превратился в избивание формально равного, но фактически более слабого. Этот принцип определяет иное, чем в гражданском процессе, распределение бремени доказывания, обуславливает появление принципа процессуальной активности суда и др.

Отраслевая специфика правового режима судебного административного права состоит также в том, что оно выступает *формой защиты субъективных публичных прав*. Эта защита предоставляется, когда содержащиеся в нормах материального административного права предписания не исполняются обязанными субъектами административно-правовых отношений добровольно и за их неисполнение законом не предусмотрена административно-наказательная ответственность. В этом плане специфика отраслевого правового режима проистекает из необходимости принудительного осуществления публично-правовых обязанностей в сфере государственного и муниципального управления, не связанного с применением административных наказаний. Эта специфика характеризует судебное административное право как форму реализации особой *правовосстановительной административной ответственности*. Она предполагает при-

знание оспариваемого административного акта незаконным, восстановление нарушенного права и иные меры, предусмотренные действующим законодательством.

4. *Критерий формально-юридической (законодательной) обособленности отрасли от других отраслей права.*

В этом случае в качестве формально-юридического признака существования отрасли рассматриваются: а) либо наличие кодифицированного нормативно-правового акта, систематизирующего основополагающие нормы этой отрасли; б) либо существование хотя бы более или менее четко выраженной и логически определенной системы нормативно-правовых актов, содержащих такие нормы.

Данный критерий является *существенным, но не определяющим*. Например, кодифицированные акты могут быть приняты на уровне подотраслей права (Лесной, Водный, Воздушный кодексы). Однако есть отрасли, не имеющие единого кодифицированного акта, например административное право. Значение этого критерия состоит в том, что он ориентирует на определение формальных границ отрасли посредством уточнения ее нормативно-правовой основы, выраженной в формальных источниках права. Совокупность этих источников (законов, подзаконных актов) образует отрасль законодательства. Отрасль права и отрасль законодательства, выражающие отраслевые нормы права в нормативно-правовых источниках, формально могут не совпадать. Это выражается в том, что: а) нормы одной отрасли

права могут быть распределены по нескольким нормативно-правовым актам. Это имеет место во многих отраслях права, в частности в гражданском процессуальном праве, в судебном конституционном праве. В этом отношении судебное административное право не является исключением: его нормы содержатся не только в КАС РФ, но и в АПК РФ, КоАП РФ и других законодательных актах; б) в одном кодексе могут закрепляться нормы разных отраслей права (ЗК РФ, АПК РФ и др.).

Системообразующим формальным фактором судебного административного права как отрасли права выступает конституционная норма об административном судопроизводстве как одной из форм осуществления судебной власти. Она задает системные параметры новой отрасли, концептуально ориентируя на ее формально-юридическое обособление от других отраслей. Вступление в силу самостоятельного кодифицированного акта – КАС РФ 2015 г. свидетельствует о том, что процесс формирования новой отрасли права получает свое логическое и формально-юридическое завершение.

*5. Критерий социальной значимости цели и задач комплекса норм, регулирующих организацию и деятельность судебной власти по отправлению административного правосудия.*

В соответствии с этим критерием существенными факторами, определяющими потребности в специфическом отрас-

левом регулировании, выступают цель и задачи этого регулирования, которые составляют смысл формирования и развития отрасли. Цель и задачи судебного административного права проистекают из его социального предназначения. Оно заключается в том, что посредством органов административной юстиции и административно-юрисдикционного процесса происходит принудительная реализация норм материального административного права и осуществляется в правовой форме разрешение конфликтов особого рода – административно-правовых споров.

*Цель судебного административного права* состоит в нормативно-правовом обеспечении справедливого, беспристрастного, полного и своевременного разрешения споров, гарантирующего полноценную защиту и восстановление нарушенных субъективных публичных прав частных лиц и охрану законности в публичном управлении. Специфика цели этого права в сравнении с гражданским процессуальным правом состоит в защите не гражданских прав, проистекающих из частноправовых отношений, а субъективных публичных прав. Под этими правами понимаются права частных лиц, которыми они обладают в плоскости их соприкосновения с органами публичной администрации, действующими как власть.

Эта цель отличается от цели судебно-конституционного права прежде всего тем, что направлена на охрану законности в публичном управлении, тогда как цель конституцион-

ного правосудия – обеспечение конституционности. Таким образом, цель судебного административного права отражает процесс специализации в механизме юрисдикционной защиты различных по своей юридической природе субъективных прав – гражданских (частных) и публичных. Она отражает также специализацию юрисдикционного контроля за правоммерностью актов органов публичной власти, ведущую к разделению его на две формы: контроль за законностью (судебное административное право) и контроль за конституционностью (судебно-конституционное право).

Цель судебного административного права конкретизируется в *задачах*, характеризующих его специфические отличительные признаки как отрасли:

- определение оптимального статуса юрисдикционных органов и их организационной структуры, позволяющей обеспечить беспристрастное, справедливое, полное и своевременное разрешение административных споров;
- закрепление процессуальной формы административной юстиции, обеспечивающей эффективность и оперативность административного судопроизводства и отвечающей требованиям современных международных стандартов;
- обеспечение справедливости применения материального закона с учетом конституционных положений об обязанности государства, его органов признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина;
- закрепление эффективных форм контроля за адми-

нистративным нормотворчеством и правоприменительной практикой;

– создание оптимальных процессуально-правовых условий для всестороннего исследования обстоятельств разрешаемой ситуации и вынесения справедливого и объективного решения по делу.

*6. Критерий общественной потребности и государственного интереса в формировании отрасли права.*

Этот критерий характеризует объективные основания (*общественная потребность*) и субъективный фактор (*государственный интерес*), которые обуславливают специальное правовое регулирование социально значимой сферы общественных отношений как самостоятельной относительно других сфер общественных отношений.

Судебное административное право возникает из потребности в цивилизованном разрешении административных споров в судебном порядке, в полноценной защите субъективных публичных прав и обеспечении функционирования административной юстиции как гаранта этих прав и законности в правовом государстве. Заинтересованность российского государства в окончательном оформлении судебного административного права как отрасли права проявляется в создании коллегий по административным спорам в составе общих и арбитражных судов, в разработке и принятии кодифицированного акта, регулирующего административное судопроизводство.

## *7. Критерий системной организации и развитой внутренней структуры комплекса правовых норм.*

В качестве самых крупных структурных компонентов судебного административного права как системы выступают ее части, которые могут выделяться по различным критериям, в частности исходя а) из юридической природы норм и б) из степени их общности. В зависимости от этих оснований можно выделить два вида частей:

во-первых, судоустройственное административное право и судопроизводственное административное право, или судебно-административное процессуальное право (САПП), и

во-вторых, общая часть (общие судоустройственные и судопроизводственные нормы и принципы, общие положения, определяющие задачи и общий порядок судопроизводства, статус суда и т. д.) и особенная часть, регулирующая статус специализированных судов, судопроизводство на его отдельных стадиях, по отдельным категориям административных дел и в отношении различных субъектов.

## *8. Критерий обособления судебного административного права в научной и академической сфере, т. е. как науки и учебной дисциплины.*

Этот критерий предполагает: а) формирование самостоятельной отрасли науки, рассматривающей саму отрасль права как свой предмет; б) появление самостоятельной учебной дисциплины, имеющей своим предметом знания об этой отрасли; в) концептуализацию идеи о самостоятельном ха-

рактуре этой отрасли в правовой науке и судебном сообществе. Концептуализация формирующейся отрасли права выражается в осознании особенностей и самостоятельности ее предмета, принципов, специфики используемых юридических конструкций и категорий.

Судебное административное право как право административной юстиции имеет прочную историческую и теоретическую основу, заложенную в трудах отечественных и зарубежных авторов. О развитии судебного административного права как отрасли науки свидетельствует существование значительного массива литературных источников – книг, научных статей и диссертаций. В России и в зарубежных странах проводятся научные конференции и семинары по вопросам административной юстиции. С 1980-х гг. регулярно проводятся международные конгрессы по административной юстиции.

В международном плане большое распространение получило широкое взаимодействие по проблемам административной юстиции не только среди научной общественности, но и среди практических работников. Так, с 1983 г. действует Международная ассоциация высших органов административной юрисдикции, которая включает более 100 органов административной юстиции и международных организаций всех пяти континентов (<http://www.iasaj.org>).

Наличие этих статусных признаков у судебного административного права свидетельствует о том, что оно практиче-

ски достигло качества, свойственного самостоятельной отрасли права. К числу его наиболее характерных черт как отрасли права можно отнести следующие:

- является составной частью публичного права;
- имеет своей целью обеспечение судебной защиты субъективных публичных прав и контроль за законностью в публичном управлении;
- содержит *нормы материального права*, регулирующие судоустройство применительно к специализации по административным спорам, и *процессуального права*, регламентирующего административное судопроизводство;
- обеспечивает реализацию права на судебную защиту в публично-правовой сфере и отправление административного правосудия;
- выступает как система норм, призванная обеспечить применение в судебном порядке норм административного права и реализацию правосстановительной административной ответственности, а при широком понимании его предмета – и административно-наказательной ответственности.

### **2.3. Система судебного административного права**

*Система судебного административного права* – это определенным образом структурированная совокупность внут-

ренне взаимосвязанных норм, которые регулируют обособленную сферу общественных отношений, возникающих в связи с организацией и осуществлением судебной деятельности по разрешению административных споров и требующих особой, юридически автономной регламентации.

Систему судебного административного права следует отличать от системы судебно-административного законодательства, которая представляет собой определенным образом структурированный массив действующих нормативно-правовых актов. *Система судебно-административного законодательства* – это совокупность внутренне связанных между собой нормативно-правовых актов, характеризующаяся их иерархической соподчиненностью и регулирующая отношения в сфере административной юстиции. Исходными для построения этой системы являются положения Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов и кодифицированных нормативных актов, подзаконных нормативно-правовых актов.

Внутренняя структура судебного административного права выражается через определенные сегменты правовых норм, регулирующих конкретную, относительно обособленную группу общественных отношений в сфере действия административной юстиции. Самыми крупными структурными компонентами системы судебного административного права являются ее части (основные подсистемы). Их выделение возможно исходя из трех точек зрения: а) в зависимо-

сти от степени общности правовых норм; б) отталкиваясь от деления норм этого права на материальные и процессуальные; в) исходя из широкого понимания предмета судебного административного права.

В зависимости от степени общности норм и институтов в системе судебного административного права можно выделить две части, характерные практически для всех существующих отраслей, – общую и особенную. Общую часть составляют нормы и институты, имеющие общий характер для всей отрасли (общие судоустройственные и судопроизводственные нормы и принципы, общие положения, определяющие задачи судопроизводства, статус суда и т. д.). Особенная часть включает нормы и институты, регулирующие, в частности, статус специализированных судов, судопроизводство на его отдельных стадиях, по отдельным категориям и в отношении различных субъектов (например, производство в общих судах по защите избирательных прав или в отношении лиц, освободившихся из мест лишения свободы в целях установления административного надзора).

В зависимости от юридической природы норм и решаемых ими задач система судебного административного права может быть подразделена еще на две такие части, как судоустройственное и судопроизводственное административное право. По своей юридической природе нормы, регулирующие судоустройственные отношения, являются в массе своей материально-правовыми, а судопроизводственные – про-

цессуально-правовыми. Это дает основание обозначить выделенные две части еще и как а) судебно-административное материальное право и б) судебно-административное процессуальное право.

*Судоустройственное (материальное) административное право* – это комплекс норм, которые регулируют устройство, организацию органов, осуществляющих юрисдикцию по административным спорам (состав и способ их формирования, принципы и гарантии деятельности, подведомственность и подсудность дел, полномочия и т. д.).

*Судопроизводственное (процессуальное) административное право* предстает как совокупность норм, определяющих общие принципы и правила административного судопроизводства, динамику его отдельных стадий и видов производств, выделяемых в силу особенностей отдельных категорий дел. Эта часть судебного административного права может быть обозначена также как «право административного судопроизводства» или «судебное административно-процессуальное право».

В традиционных «судебных» отраслях, регулирующих уголовное и гражданское судопроизводство, судопроизводственная (материальная) часть не выделяется. Эти отрасли мыслятся исключительно как судопроизводственные. Так, судебное гражданское право сводится исключительно к гражданскому процессуальному праву. Между тем в его систему многие авторы неизбежно вынуждены включать

материальные правовые нормы, принципы и институты. В частности, к ним относится материально-правовой институт компетенции судебных органов (подведомственности и подсудности, судоустройственные принципы и т. д.).

В рамках системы судебного административного права можно выделить не только такие структурные элементы, как части, но и такие, как подотрасли. Они представляют собой относительно самостоятельные крупные совокупности норм, включающие в свой состав ряд правовых институтов. Исходя из критерия *субъектного состава административных споров и вида суда* можно выделить три исторически сложившихся подотрасли.

1. *Подотрасль, регулирующая разрешение административных споров в общих судах с участием граждан и организаций в порядке, определяемом КАС РФ.* Эта подотрасль является центральной и самой крупной, составляющей основной массив административно-процессуальных норм. Она составляет нормативно-правовой остов, внутреннюю опорную часть судебного административного права.

Данная подотрасль помимо судебно-процессуальных норм, регулирующих судопроизводство по административным делам, включает судоустройственные (материальные) нормы, касающиеся судебных коллегий по административным делам в Верховном Суде РФ, судах среднего звена; нормы, определяющие компетенцию общих судов по административным делам, и др.

В соответствии с КАС РФ, регулирующим административное судопроизводство в общем суде, можно выделить четыре основных института:

- институт производства по делам о защите нарушенных прав частных лиц (ч. 2 ст. 1 КАС РФ);
- институт судебного санкционирования (обязательного судебного контроля за соблюдением прав – ч. 3 ст. 1 КАС РФ);
- институт упрощенного (письменного) производства (гл. 33 КАС РФ)
- институт приказного производства (гл. 11.1 КАС РФ).

В рамках отдельных из этих институтов в зависимости от видов особых производств, установленных КАС РФ, можно, в свою очередь, выделить ряд подинститутов:

1) *в рамках института производства по делам о защите нарушенных прав частных лиц (граждан и организаций)* выделяется *6 подинститутов*: а) по иску об оспаривании НПА – гл. 21; б) по искам об оспаривании решений и действий (бездействия) – гл. 22; в) по административным искам в Дисциплинарную коллегия Верховного Суда РФ – гл. 23; г) по искам о защите избирательных прав – гл. 24; д) по искам об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости – гл. 25; е) по искам о компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок – гл. 26;

2) *в рамках института судебного санкционирования* выделяется также ряд подинститутов в соответствии с произ-

водствами, установленными в КАС РФ: а) по административным искам о приостановлении деятельности – гл. 27; б) по административным искам о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации и реадмиссии, в специальное учреждение – гл. 28; в) по искам об административном надзоре – гл. 29; г) по искам о госпитализации в недобровольном порядке в психиатрическое учреждение – гл. 30; д) по искам о госпитализации в недобровольном порядке в противотуберкулезную организацию – гл. 31; е) по искам о взыскании обязательных платежей и санкций – гл. 32 и др.

2. *Подотрасль, нормы которой регулируют разрешение арбитражными судами споров из административных и иных публичных правоотношений*, которые возникают в связи с осуществлением гражданами и организациями предпринимательской и иной экономической деятельности, т. е., по сути дела, являются собой споры предпринимателей с властью. Судебное производство по этим спорам легально обозначается как административное судопроизводство (ст. 29 АПК РФ). Оно регулируется нормами разд. III АПК РФ (гл. 22–26). Нормы гл. 22 содержат общие положения подотрасли, определяющей процессуальную форму административной юстиции в специализированных судах – арбитражных. Положения отдельных глав раздела включают нормы, образующие пять правовых институтов:

– институт производства об оспаривании норматив-

но-правовых актов;

– институт производства об оспаривании ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) органов публичной власти;

– институт производства по делам о привлечении к административной ответственности;

– институт производства по делам об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности;

– институт производства по делам о взыскании обязательных платежей и санкций.

3. *Подотрасль, регулирующая административное судопроизводство в военных судах* по спорам военнослужащих с органами военного управления и воинскими должностными лицами (ст. 3, 7 Закона о военных судах). Эта подотрасль содержит *судоустройственные* нормы, определяющие систему и полномочия военных судов по административным делам, их виды и состав, статус военных судей и т. д. В *судопроизводственной* части выделяются четыре основных правовых института, относимых Законом к административному судопроизводству:

– институт производства по делам о защите нарушенных прав и законных интересов военнослужащих от действий и решений органов военного управления и воинских должностных лиц;

– институт производства по делам об оспаривании норма-

тивных правовых актов, касающихся прав, свобод и законных интересов военнослужащих;

– институт производства об административных правонарушениях, совершенных военнослужащими;

– институт производства по делам о совершении военнослужащими грубых дисциплинарных проступков, за которые может быть назначен дисциплинарный арест.

Данная подотрасль может быть обозначена как *военное судебно-административное право*.

В случае широкого толкования предмета судебного административного права в его системе возможно выделение *еще одной подотрасли*. Она включает нормы, регулирующие осуществление квазисудебной административной юрисдикции. Комплекс норм права, регламентирующих организацию и деятельность квазисудебных органов, может быть обозначен как *квазисудебное административное право*. Оно находится в орбите судебного административного права, обеспечивая процедуры добровольного или обязательного досудебного оспаривания. В случае неудовлетворенности лица решением квазисудебного органа оно всегда вправе обратиться в суд. Это свидетельствует о внутреннем единстве норм, регулирующих две юрисдикционные формы защиты субъективных публичных прав: судебную и квазисудебную (досудебную).

В рамках этой подотрасли группируются институты, регламентирующие организацию и функционирование отдель-

ных квазисудебных органов, в частности:

- институт разрешения споров в Патентной палате Роспатента;
- институт разрешения споров в Комиссии по рассмотрению дел о нарушении антимонопольного законодательства;
- институт разрешения служебных споров в комиссиях по служебным спорам и т. д.

Каждый из этих институтов предназначен для рассмотрения административных споров особого вида. В его структуру включены две группы норм: а) материальные (организационные), определяющие устройство и полномочия этих юрисдикционных органов, и б) процессуальные, регулирующие порядок разрешения ими подведомственных споров.

## **2.4. Место судебного административного права в системе российского права**

Все отрасли права находятся в органическом единстве и определенных взаимосвязях. Их значение в системе права различно: одни из них являются фундаментальными и составляют ее основу, другие играют по отношению к ним служебную роль. Социальное назначение этих отраслей в системе права состоит в том, что они служат *средством унификации и дифференциации правовых норм*. В зависимости от своей юридической природы все отрасли в системе права объединяются в два крупных блока правовых норм, обозначае-

мых как публичное и частное право.

Судебное административное право относится к сфере публичного права и находится в различных по способам связях с отраслями публичного и частного права.

Судебное административное право генетически связано с *административным правом*. Это – типичная связь, которая существует между материальным и процессуальным правом. Судебное административное право регулирует деятельность судебных органов и использование процессуальных средств, которые выступают как инструменты применения материального административного права в случае его нарушения. Нормы этого права определяют права и обязанности частных лиц в их взаимоотношениях с органами публичной администрации и полномочия и обязанности этих органов по отношению к частным лицам. Судебное административное право призвано обеспечить защиту и принудительную реализацию этих прав и полномочий в случае их нарушения неисполнением корреспондирующих им обязанностей.

Характер спорных материальных правоотношений, служащих предметом судебного разбирательства, влияет на форму их защиты. Суд разрешает административное дело на основе норм материального административного права в процессуальных рамках и процессуальными средствами, определяемыми судебным административным правом. Это право имеет собственную юридическую природу, функции, задачи. Однако его создание не является самоцелью: оно служит для

того, чтобы обеспечить правильное применение норм материального права и эффективную реализацию его целей, т. е. выполняет *инструментальную роль*.

В правовом государстве связь между этими двумя отраслями является двусторонней: судебное административное право основывается на понятиях, юридических конструкциях, институтах административного права. В ряде случаев это материальное право непосредственно воздействует на содержание норм судебного административного права. Так, административно-процессуальная право- и дееспособность определяется право- и дееспособностью в материальном административном праве.

Фундаментальное значение административной юстиции в правовом государстве предопределяет неразрывную связь судебного административного права с *конституционным правом*. Она проявляется прежде всего в том, что основные принципы организации и деятельности органов судебной власти по отправлению административного правосудия устанавливаются на конституционном уровне. В Конституции РФ гарантируется доступ частных лиц к правосудию и реализация принципа эффективной судебной защиты от неправомερных актов публичной администрации.

Судебное административное право основывается на нормах конституционного права и не может противоречить им. Оно детализирует и конкретизирует эти нормы, определяет механизм юрисдикционной защиты конституционно про-

возглашенных прав и свобод, которые реализуются в сфере исполнительной власти.

# Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.