

## О СТАНОВЛЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДЕБНОГО ПРАВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Аннотация.** В статье подробно раскрывается процесс формирования судебного административного права в Российской Федерации. Данный процесс неразрывно связан с реализацией конституционного положения об административном судопроизводстве как об одной из форм осуществления судебной власти. В данной ситуации одним из важнейших условий формирования административного судебного права стало проведение рекодификации действующего процессуального законодательства и принятие в 2015 году Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ). В статье сделан вывод о том, что принятие КАС РФ ведет к становлению новой парадигмы административной юстиции в России, формированию полноценного административного судопроизводства, которое получает самостоятельное правовое регулирование. Еще одной проблемой, рассмотренной в статье, является вопрос о системе административного судебного права как формирующейся отрасли права. Определены различные критерии структуризации административного судебного права. В завершение автором сделан вывод о принципиальной важности КАС РФ, закрепившего основы административного судебного права, отвечающие стандартам правового государства. Методологическую основу статьи составили современные достижения теории познания. В процессе исследования применялись общеправовые, философские, теоретические, общеправовые методы (диалектика, системный метод, анализ, синтез, аналогия, дедукция, наблюдение, моделирование), традиционно правовые методы (формально-логический), а также методы, используемые в конкретно-социологических исследованиях (статистические, экспертные оценки и др.). Важный вывод, который сделан по итогам исследования, состоит в том, что в настоящее время для становления института административной юстиции нужно еще много сделать, в частности нужно совершенствовать качество самых разнообразных административно-процессуальных средств разрешения дел в судах. Основным вкладом, который сделан автором в настоящей статье это необходимость повышения качества процессуальной регламентации разрешения административных дел.

**Ключевые слова:** суд, юстиция, конституция, процесс, процедура, разрешение, постановление, судопроизводство, власть, право.

**Abstract.** The article reveals the process of formation of administrative judicial law in the Russian Federation. This process is inextricably connected with the realization of the constitutional provision on administrative legal proceedings as one of the forms of realization of judicial authority. In this context, the recodification of the current procedural legislation and the adoption of the Administrative Procedure Rules in 2005 were among the most important conditions of the formation of administrative judicial law. The author concludes that the adoption of the Administrative Procedure Rules leads to the establishment of a new paradigm of administrative justice in Russia, to the formation of independent administrative legal proceedings. The author considers the problem of the administrative judicial law system as a forming branch of law. The author defines the administrative judicial law structuring criteria. The author concludes about the importance of the Administrative Procedure Rules which had legitimated the administrative judicial law fundamentals, corresponding with the standards of the rule-of-law state. The research methodology is based on the recent achievements in epistemology. The author applies general philosophical and theoretical methods (dialectics, the system method, analysis, synthesis, analogy, deduction, observation and modeling), traditional methods of jurisprudence (formal-logical), and the methods of special sociological research (statistical, expert assessments, etc.). The author concludes that at present, in order to establish the administrative justice institution, many things should be done, particularly, it is necessary to improve the quality of various administrative and procedural means of adjudication of cases. The author states the necessity to improve the procedural regulation of adjudication of administrative cases.

**Key words:** decision, adjudication, procedure, process, Constitution, justice, court, proceedings, power, law.

Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ) оказало большое влияние на регулирование организации и функционирования судебной власти по отправлению административного правосудия и поставило вопрос о формировании новой отрасли права. Отечественные ученые имеют различные точки зрения по поводу ее названия. Авторами предлагаются такие термины, как «право административной юстиции», «административно-исковое право» [1], «административно-юстиционное право» [2], «административное судебное-процессуальное право» и т.д. Однако мы, разделяя точку зрения профессора Зеленцова Александра Борисовича, считаем более подходящим термин «административное судебное право», определяя его как право, регулирующее отправление административного правосудия.

Характеризуя административное судебное право, следует отметить специфику судебной организации в нашей стране. В зарубежных странах с системой континентального (гражданского) права, фундаментом организации судебной системы служит деление права на частное и публичное. В России же отсутствует обособленная система административных судов, суды общей юрисдикции и арбитражные суды одновременно являются судами и частного, и публичного права.

В настоящее время в Российской Федерации идет процесс формирования отрасли административного судебного права, обусловленный необходимостью выстраивания судебной системы в соответствии с Конституцией РФ, которая закрепляет норму об административном судопроизводстве как одной из форм реализации судебной власти. Согласно ч. 2 ст. 118 Конституции, «судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства» [3].

При этом в отличие от регулирования трех других видов судопроизводства до недавнего времени в России отсутствовал кодифицированный акт, закрепляющий отраслевую принадлежность административного судопроизводства. Правовая регламентация административного судопроизводства осуществлялась сразу несколькими различными нормативными правовыми актами: Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации (КоАП РФ), Гражданским процессуальным кодексом (ГПК РФ), Арбитражным процессуальным кодексом (АПК РФ). Так, например, в АПК РФ рассмотрение административных дел осуществлялось согласно ст. 22, которая устанавливала подведомственность арбитражным судам споров «о признании недействительными (полностью или частично) ненормативных актов

государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов, не соответствующих законам и иным нормативным правовым актам и нарушающих права и законные интересы организаций и граждан» [4].

Особая роль административного правосудия в защите прав и свобод граждан обусловила принятие специальной административно-процессуальной формы, т.е. административного судопроизводства. На Всероссийском съезде судей в декабре 2012 г., как и в Послании Федеральному Собранию, Президент РФ В.В. Путин называл первоочередной задачей создание административного судопроизводства, заявив о необходимости «в кратчайшие сроки принять соответствующий кодекс и сформировать судебные составы, которые будут разрешать споры граждан с органами государственной власти и местного самоуправления» [5].

В данной ситуации насущной необходимостью стала перестройка действующего процессуального законодательства, что предполагало изъятие из ГПК РФ и АПК РФ норм, регулирующих административное судопроизводство, и на их основе разработку нового кодекса. К тому же «наличие у гражданского процессуального права и уголовного процессуального права, регулирующих эти формы судопроизводства, статуса отраслей права не могло не ставить вопрос об отраслевой специфике комплекса норм, регламентирующих административное судопроизводство в рамках мегаотрасли судебного права» [6, с. 42].

17 февраля 2015 г. Государственная Дума приняла проект кодекса административного судопроизводства во втором чтении. 8 марта 2015 г. Президент подписал Федеральный закон «О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации». КАС РФ начал действовать с 15 сентября 2015 г., тем самым установив рубежный этап в реализации двух самых актуальных реформ российской правовой системы – судебной и административной. Эти реформы объединяет общая цель: обеспечение надлежащего осуществления государственных функций в сфере управления, мотивация эффективной, социально ориентированной работы органов исполнительной власти.

Принятие КАС РФ в полной мере отразило идущий в России «процесс формирования административного судебного права как комплекса норм, регулирующих организацию и функционирование судебной власти по отправлению административного правосудия» [7, с. 39]. Как отмечают многие исследователи, введение в действие КАС РФ стало отправной точкой работы по перегруппировке норм судебного-процессуального права и в будущем «обеспечит дальнейшее развитие администра-

тивно-процессуальной формы, основные контуры которой сегодня зафиксированы в данном процессуальном законе» [8, с. 31]. Ряд нормативных правовых актов и отдельных норм были признаны утратившими силу. Важным направлением деятельности по перегруппировке норм стала «тенденция к унификации двух цивилистических судопроизводств гражданского и арбитражного, ГПК РФ и АПК РФ в единый гражданско-процессуальный Кодекс, который явится общей формой деятельности для судов общей юрисдикции и арбитражных судов» [9, с. 8-9]. В этом контексте может быть проведено разграничение предметов регулирования трех кодексов: ГПК РФ и АПК РФ, с одной стороны, и КАС РФ – с другой.

В связи с принятием первого в истории России Кодекса административного судопроизводства возникла проблема его отраслевой идентификации как источника права. Судебная процедура, закрепленная в рамках КАС РФ, является судебно-процессуальной формой, обеспечивающей защиту правовых норм различных отраслей материального права. Однако, очевидно, что наиболее привязанной к административному судопроизводству, родственной ему материально-правовой отрасли является административное право. Исходя из вышесказанного, возникает вопрос о том, по какому критерию административные дела, регулируемые нормами различных материально-правовых отраслей публичного и частного права, соотносятся с судебно-процессуальной формой их рассмотрения. Для материального и судебно-процессуального административного права характерны общие признаки, которые отличают их от иных отраслей права:

1. Неравенство сторон в административных и иных публично-правовых отношениях, в которых в качестве одной из сторон обязательно выступает орган (должностное лицо), реализующее государственно-управленческие функции.
2. Определение категории субъекта правонарушения и юридической ответственности в порядке административного судопроизводства. В соответствии с нормами КАС РФ административный ответчик – это всегда субъект публичной власти (п. 5, ст. 38 КАС РФ) [10].
3. К юрисдикции в порядке административного судопроизводства в КАС РФ отнесены дела, возникающие не только из административно-правовых, но и государственно-правовых отношений: по поводу защиты избирательных прав и законности регистрации депутатов, приостановления деятельности политических партий, законности действий избирательных комиссий и т.д.

Одним из наиболее важных признаков, характеризующих судебное административное право в качестве самостоятельной отрасли права, является наличие самостоятельного правового режима. Благодаря его специфике, административное судебное право было обособлено от права гражданского судопроизводства в первую очередь в рамках ГПК РФ и АПК РФ, а затем и в КАС РФ. Данная специфика выражается наличием ряда принципов и правил, обеспечивающих особый правовой режим, который в процессуальной науке известен как режим благоприятствования защите. Потребность в реализации такого режима обусловлена наличием фактического неравенства сторон в административном судопроизводстве, поскольку, несмотря на юридическое равенство сторон перед законом и судом и их процессуальное равноправие, частное лицо объективно выступает более слабой стороной в процессе. Граждане зачастую «лишены возможности противодействовать более могущественному оппоненту» [11, с. 522].

Кроме того, одна из черт правового режима судебного административного права состоит в том, что оно служит формой защиты субъективных публичных прав частных лиц. Такая защита должна быть предоставлена в случаях, если субъекты административно-правовых отношений добровольно не выполняют предписания, содержащиеся в нормах материального административного права, и если за их неисполнение законом не предусмотрена административно-наказательная ответственность. Таким образом, специфика отраслевого правового режима определяется необходимостью принудительного осуществления публично-правовых обязанностей субъектов в сфере государственного и муниципального управления, не связанного с применением административных наказаний. Судебное административное право становится формой реализации особой правосоставительной административной ответственности, отличающейся от наказательной административной ответственности, которую устанавливает КоАП РФ.

Вышеупомянутая конституционная норма об административном судопроизводстве как одной из форм осуществления судебной власти выступает в качестве системообразующего фактора судебного административного права, ориентируя новую отрасль на обособление от других отраслей права. Принятие КАС РФ – единого кодифицированного акта, регулирующего отправление административного судопроизводства, позволило говорить о формально-юридическом завершении процесса формирования административного судебного права.

При возникновении новых отраслей права одним из ключевых вопросов является вопрос о структуре (системе) новой отрасли. В связи с этим

обратимся к системе административного судебного права. Основой структуризации мы предлагаем считать совокупность правовых норм, регулирующих конкретную группу общественных отношений в сфере организации и функционирования административного правосудия. В систему административного судебного права входит ряд подсистем. Их можно выделить, опираясь на следующие критерии:

- 1) общность правовых норм – общая и особенные части;
- 2) юридическая природа норм и решаемые ими задачи;
- 3) деление норм права на материальные и процессуальные.

Если рассматривать первый критерий (общность правовых норм), то в структуру административного судебного права входят общая и особенная части. Общая часть представлена нормами и институтами, имеющими общий характер для всей отрасли (общие положения, определяющие задачи и правила судопроизводства, статус суда, судостроительные и судопроизводственные нормы и принципы и т.д.). В свою очередь в особенную часть входят нормы и институты, регулирующие, в том числе статус специализированных судов, судопроизводство по отдельным категориям, на отдельных стадиях и в отношении различных субъектов.

Используя второй критерий (юридическую природу норм и решаемых ими задач), систему судебного административного права можно подразделить на две части: судостроительное и судопроизводственное административное право. Нормы, регулирующие судостроительные отношения, по своей юридической природе относятся к материально-правовым, а судопроизводственные – к процессуально-правовым. Поэтому две выделенные части можно обозначить как административно-судебное материальное право и административно-судебное процессуальное право.

Важно отметить, что в традиционных «судебных» отраслях, которые регулируют уголовное и гражданское судопроизводство, судопроизводственная (материальная) часть, как правило, не выделяется. В частности, судебное гражданское право, по сути, сводится к гражданскому процессуальному праву. В то же время в его систему многими учеными включаются материальные правовые нормы и институты: например, материально-правовой институт компетенции судебных органов (судостроительные принципы, подведомственность и подсудность и т.д.). В системе судебно-конституционного права и процесса как отрасли судебно-конституционное материальное право и судебно-конституционное процессуальное право выделяются не как ее части, а как подотрасли [12,

с. 20]. Однако такой подход нельзя назвать универсальным и применять его к административному судебному праву, так как подотрасли, складывающиеся в его системе, включают в свой состав как материально-правовую (судостроительную), так и процессуально-правовую части.

Итак, сложившийся к настоящему времени в рамках действующего законодательства массив правовых норм, предназначенных для регулирования процедур разрешения административно-правовых споров, может быть структурирован в виде отраслевой системы, основным интегрирующим фактором которой является конституционная норма об административном судопроизводстве. В системе судебного права административное судебное право выступает как самостоятельная отрасль, связанная с регулированием организации и статуса органов судебно-административной юрисдикции и процессуальной формы разрешения административных споров.

Определяя отраслевую специфику административного судебного права необходимо учитывать его непосредственную связь как с судебным правом, регулирующим функционирование судебной власти, так и с теми отношениями, которые входят в сферу регулирования административного судопроизводства для своего разрешения. Особенности административно-спорных материальных отношений предопределяют специфику предмета самого этого судопроизводства и системы регулирующего его судебного административного права.

Та сторона судебного административного права, которая относится к его процессуальной части, представляет собой обособившийся от административного права административно-юрисдикционный процесс. Процессуальная часть играет вспомогательную служебную роль по отношению к административному праву, выступая как обособившееся «юрисдикционное право». Аналогичное место занимает административно-процедурное право, служащее регулятором отправления управленческой функции органов исполнительной власти. Административное судебное право также интегрировано с административно-процессуальным правом своей судопроизводственной (процессуальной) частью, составляющей его «юрисдикционный блок». Поэтому именно судопроизводственное административное право можно обозначить как связующее звено между административно-процессуальным и формирующимся административным судебным правом.

Подводя итог, необходимо отметить, что с введением в действие КАС РФ постепенно завершается процесс трансформации административ-

ного судебного права в самостоятельную отрасль в системе российского права и закрепления правовых основ судебной власти в России, отвечающей общепринятым принципам и стандартам правового государства. Четырем существующим формам ее реализации будут соответствовать четыре равно-

ценных отраслевых комплекса правовых норм. Дальнейшее совершенствование норм, регулирующих административное судопроизводство, будет способствовать развитию института отечественной административной юстиции, повышению эффективности государственного управления.

**Библиография:**

1. Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1889. С. 78.
2. Стариллов Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М., Норма, 2001. С. 80.
3. Конституция Российской Федерации. 2016 год, действующая редакция. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-9.htm> (дата обращения 08.09.2016).
4. Выступление Владимира Путина на VIII Всероссийском съезде судей 18 декабря 2012. Документы VIII Всероссийский съезд судей [Электронный ресурс]. – URL: <http://pravo.ru/doc/view/291/> (дата обращения 08.09.2016).
5. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации: фед. закон от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 23.06.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2016) // СПС Консультант Плюс.
6. Зеленцов А.Б. Административная юстиция (судебное административное право): в схемах и с комментариями: Учебное пособие. М., 2014. С. 41–55.
7. Зеленцов А.Б. Административное судебное право: концептуальные проблемы формирования. М., Юрист. 2015. С. 39–46.
8. Стариллов Ю.Н. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации – надлежащая основа для развития административно-процессуальной формы и формирования нового административного процессуального права // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 1. С. 29–39.
9. Овсепян Ж.И. Кодекс административного судопроизводства как рубежный этап в истории судебной и административной реформ в России // Вестник юридического факультета Южного федерального университета. 2015. № 2. С. 8–19.
10. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL: [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_176147/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176147/) (дата обращения 11.09.2016).
11. Андриянов В.Н. Сущность и принципы административного судопроизводства: узаконенная модель // Известия ИГЭА. 2015. № 3. С. 519–525.
12. Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс. М., 2012. С. 20–22.
13. Соколов Т.В. Конституционное судопроизводство – механизм реализации судебной власти?!. // Право и политика. 2014. № 3. С. 313 – 325. DOI: 10.7256/1811-9018.2014.3.11168.
14. Соколов Т.В. Сущность конституционного судопроизводства в контексте доктрины судебного права // Политика и Общество. 2014. № 2. С. 206 – 219. DOI: 10.7256/1812-8696.2014.2.11171.

**References (transliterated):**

1. Korkunov N.M. Russkoe gosudarstvennoe pravo. SPb., 1889. S. 78.
2. Starilov Yu.N. Administrativnaya yustitsiya. Teoriya, istoriya, perspektivy. M., Norma, 2001. S. 80.
3. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii. 2016 god, deistvuyushchaya redaktsiya. [Elektronnyi resurs]. – URL: <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-9.htm> (data obrashcheniya 08.09.2016).
4. Vystuplenie Vladimira Putina na VIII Vserossiiskom s"ezde sudei 18 dekabrya 2012. Dokumenty VIII Vserossiiskii s"ezd sudei [Elektronnyi resurs]. – URL: <http://pravo.ru/doc/view/291/> (data obrashcheniya 08.09.2016).
5. Arbitrazhnyi protsessual'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii: fed. zakon ot 24.07.2002 № 95-FZ (red. ot 23.06.2016) (s izm. i dop., vstup. v silu s 01.09.2016) // SPS Konsul'tant Plus.
6. Zelentsov A.B. Administrativnaya yustitsiya (sudebnoe administrativnoe pravo): v skhemakh i s kommentariyami: Uchebnoe posobie. M., 2014. S. 41–55.
7. Zelentsov A.B. Administrativnoe sudebnoe pravo: kontseptual'nye problemy formirovaniya. M., Yurist. 2015. S. 39–46.
8. Starilov Yu.N. Kodeks administrativnogo sudoproizvodstva Rossiiskoi Federatsii – nadlezhashchaya osnova dlya razvitiya administrativno-protsessual'noi formy i formirovaniya novogo administrativnogo protsessual'nogo prava // Zhurnal administrativnogo sudoproizvodstva. 2016. № 1. S. 29–39.
9. Ovsepyan Zh.I. Kodeks administrativnogo sudoproizvodstva kak rubezhnyi etap v istorii sudebnoi i administrativnoi reform v Rossii // Vestnik yuridicheskogo fakul'teta Yuzhnogo federal'nogo universiteta. 2015. № 2. S. 8–19.
10. Kodeks administrativnogo sudoproizvodstva Rossiiskoi Federatsii [Elektronnyi resurs]. – URL: [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_176147/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176147/) (data obrashcheniya 11.09.2016).
11. Andriyanov V.N. Sushchnost' i printsipy administrativnogo sudoproizvodstva: uzakonennaya model' // Izvestiya IGEA. 2015. № 3. S. 519–525.
12. Vitruk N.V. Konstitutsionnoe pravosudie. Sudebno-konstitutsionnoe pravo i protsess. M., 2012. S. 20–22.
13. Sokolov T.V. Konstitutsionnoe sudoproizvodstvo – mekhanizm realizatsii sudebnoi vlasti?!. // Pravo i politika. 2014. № 3. S. 313 – 325. DOI: 10.7256/1811-9018.2014.3.11168.
14. Sokolov T.V. Sushchnost' konstitutsionnogo sudoproizvodstva v kontekste doktriny sudebnogo prava // Politika i Obshchestvo. 2014. № 2. S. 206 – 219. DOI: 10.7256/1812-8696.2014.2.11171.