

УДК 340.5, 342.9, 347.9

ББК 67.401, 67.410

DOI 10.52433/01316761_2023_01_53

EDN: LOFECJ

ЮРИЙ НИКОЛАЕВИЧ СТАРИЛОВ

НОВЕЙШАЯ АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ В РОССИИ: МНОГОТРУДНЫЙ ПУТЬ К АДМИНИСТРАТИВНОМУ ИСКУ И СПЕЦИАЛЬНОЙ ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ФОРМЕ

YURI NIKOLAEVICH STARILOV

THE LATEST ADMINISTRATIVE JUSTICE IN RUSSIA: ARDUOUS ROAD TO ADMINISTRATIVE LAWSUIT AND SPECIAL PROCEDURAL FORM

Аннотация. Исследуются вопросы исторического развития российской модели административной юстиции, в основании которой находилась административная жалоба. Сквозная тема статьи — преобразование административной юстиции в современный судебный процесс — административное судопроизводство, базис которого — административный иск. Показаны главные содержательные результаты фундаментального реформирования административной юстиции за прошедшие 100 лет. Принятие в 2015 году Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации завершило дифференциацию процессуального права. Созданная административная процессуальная форма надежно обеспечивает право на эффективную судебную защиту по административным делам. Трансформация основанного на административной жалобе производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, в полноценный состязательный судебный процесс, опирающийся на традиционные принципы судопроизводства, демонстрирует реализацию приоритетов правового государства в системе судебной власти.

Ключевые слова: административная юстиция, административная жалоба, производство по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, правовое государство, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, административный иск, административные дела, административная процессуальная форма, дифференциация процессуального законодательства, административный суд

Abstract. The issues of historical development of Russian model of administrative justice, which was based on the administrative complaint, are examined. The cross-cutting theme of the article is the transformation of administrative justice into modern trial — administrative judicial proceedings, administrative lawsuit being the basis thereof. The main meaningful results of fundamental reforms of administrative justice for the last 100 years have been demonstrated. Adoption in 2015 of the Code of Administrative Proceedings of the Russian Federation had finalized the differentiation of procedural law. The established form of administrative proceedings reliably ensures the right to effective judicial protection in administrative cases. Transformation of the complaint-based administrative proceedings, arising from public legal relations, into full-fledged adversarial trial, relying on the traditional principles of judicial proceedings, demonstrates the realization of the priorities of the rule of law in the judicial system.

Keywords: administrative justice, administrative complaint, proceedings on the cases, arising from administrative and other public legal relations, rule of law, Code of Administrative Proceedings of the Russian Federation, administrative lawsuit, administrative cases, form of administrative procedure, differentiation of procedural law, administrative court

**ЮРИЙ НИКОЛАЕВИЧ
СТАРИЛОВ**

Воронежский государственный университет,
декан юридического факультета,
заведующий кафедрой административного
и административного процессуального
права,
доктор юридических наук, профессор
г. Воронеж, Россия

**YURI NIKOLAEVICH
STARILOV**

Voronezh State University,
Dean of the Faculty of Law,
Head of the Administrative
and Administrative Procedure Law,
Doctor of Laws, Professor
Voronezh, Russia
juristar@law.vsu.ru

Ссылка для цитирования статьи:

Новейшая административная юстиция в России: многотрудный путь к административному иску и специальной процессуальной форме // Российская юстиция. 2023. № 1. С. 53–63.

Аналитический взгляд на институт российской административной юстиции в его историческом контексте позволяет утверждать, что теория данного института начинает формироваться еще в середине XIX века; таким образом, вполне оправданно говорить об административной юстиции¹ как о традиционной дискуссионной проблеме, появившейся в юридической науке задолго до какого-либо установления свода правил разрешения судами административных дел². Если же ориентироваться строго на моменты принятия законов об административных судах (или административном судопроизводстве) и учитывать опыт законодательного регулирования порядка рассмотрения административных дел (дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений), то речь действительно идет о целом веке административной юстиции, ибо в 2017 году исполнилось ровно 100 лет с момента реализации идей административной юстиции в нормотвор-

ческой практике. Ведь именно 30 мая 1917 г. Временным правительством утверждено Положение о судах по административным делам, которое в самых первых строках определило: «Власть судебная по делам административным принадлежит: административным судьям; окружным судам и Правительствующему Сенату. <...> Административный судья есть власть единоличная»³. Правда, в тот момент деятельность административных судов и порядок производства «у административных судей» основывались не на административном иске, а на жалобе (протесте). Административная жалоба тогда считалась центром системы административной юстиции и важнейшим способом обеспечения прав и свобод граждан, укрепления законности деятельности органов публичной власти и их должностных лиц. Административный иск появится в российском процессуальном законодательстве лишь через 100 лет – во вступившем в силу в сентябре 2015 года Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ)⁴, урегулировавшем подачу такого иска и порядок рассмотрения административного дела на основе сложившегося юридического стандарта эффективной судебной защиты прав и свобод граждан и, конечно, не без детального учета положений гражданского процес-

¹ См.: Лебедев В.М. Становление судебной власти и судебной системы России: проблемы, достижения, перспективы // Судебная реформа: итоги, приоритеты, перспективы: материалы конференции. М., 1997. С. 7–21; Он же. Становление и развитие административного судопроизводства в Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 6. С. 5–13.

² О теории административной юстиции см.: Административная юстиция: конец XIX – начало XX века: хрестоматия. В 2 ч. / сост. Ю.Н. Старилов. Воронеж, 2004.

³ См.: Административная юстиция: конец XIX – начало XX века. Ч. 2. С. 354–367.

⁴ СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

суального законодательства⁵, включавшего в свою структуру на протяжении многих лет процедуру рассмотрения дел, возникающих из административных правоотношений. Здесь нельзя не вспомнить утверждение С.А. Корфа о том, что административный процесс родился в XIX веке, опираясь в целом на «столетние принципы» гражданского процесса⁶. Образовавшаяся в начале века нынешняя тенденция по дифференциации гражданско-процессуальной формы привела к формальному обособлению различных видов судопроизводства, в том числе и административного⁷.

Административная юстиция, как правовой институт и как область теории права, административного и процессуального права, развивалась в XX — начале XXI века параллельно с модернизацией судебной власти, реформированием законодательства о судебной системе и статусе судей. Век развития судебной власти в России — это и век становления и совершенствования административной юстиции, результатом которого стало нормативное процессуальное закрепление правил и порядков рассмотрения и разрешения административных дел по КАС РФ. Сбылись мечты ученых о том, что «логика социального развития и вслед за ней законодательный процесс рано или поздно приведут к созданию оптимальных правовых форм российской административной юстиции»⁸.

Учеными-административистами, в полной мере разделявшими идеи как кардинального обновления теоретической модели российской административной юстиции, так и разработки КАС РФ, на протяжении многих лет анализировались главные проблемы административной юстиции, административного иска, административного судопроизводства в условиях мощного идейно-теоретического противостояния; ведь многие авторы согласно установившейся традиции развивали и отстаивали свои теории под влиянием возникшего еще в

середине XX века слогана «В советском праве не может быть административного иска»⁹. Да и наступившие в конце прошлого столетия новые времена не принесли коренных изменений в профессиональное сознание исследователей и государственных деятелей, обсуждавших проблемы совершенствования административного процессуального законодательства. Как следствие, в течение целых 15–20 лет продолжали действовать административные барьеры, которые существенным образом препятствовали надлежащему и быстрому развитию в стране передовой модели административной юстиции. Споры вокруг перспективного развития административной юстиции особенно актуализировались на рубеже XX–XXI веков¹⁰. Обсуждаемые в те годы проблемы реформы административной юстиции сводились в том числе к созданию процессуального законодательства, обеспечивающего социальный контроль за деятельностью профессионального чиновничества и предоставляющего возможность предъявить к государственным служащим (административным органам) соответствующий иск; при этом ставились вопросы и о развитии надлежащих гарантий объективного, законного и справедливого рассмотрения данного иска в суде¹¹.

Современная российская модель административной юстиции полноценно закреплена в процессуальных нормах КАС РФ. Таким образом, закончился долгий, трудный, наполненный непримиримыми спорами, борьбой различных научных школ, ученых-представителей различных отраслей материального и процессуального права, противопоставленными научными позициями и одновременно результативными дискуссиями период обсуждения идеи учреждения в стране административных судов и создания самостоятельной системы административного судопроизводства, что и требовала с декабря 1993 года конституционно-правовая норма о формах реализации судебной власти

⁵ См.: Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации (далее — ГПК РФ) // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

⁶ Корф С.А. Административная юстиция в России. Книга вторая: Очерк действующего законодательства // Административная юстиция: конец XIX — начало XX века. Ч. 1. С. 685–686.

⁷ О дифференциации процессуального законодательства см.: Решетникова И.В. Место процессуальных отраслей права в системе российского права // Законы России: опыт, анализ, практика. 2022. № 8. С. 12.

⁸ Скитович В.В. Правосудие по делам, возникающим из административно-правовых отношений: исторический опыт и перспективы // Государство и право. 1995. № 8. С. 29.

⁹ Абрамов С.Н. К разработке проектов кодексов: в советском праве не может быть административного иска // Социалистическая законность. 1947. № 3. С. 8–10; Боннер А.Т. Буржуазная административная юстиция // Правоведение. 1969. № 1. С. 99–108.

¹⁰ См.: Абросимова Е. Административная юстиция в России: парадоксальное развитие // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2002. № 2. С. 67–76; К вопросу о стратегии развития административной юстиции // Там же. С. 62–66; Гаджиев Г. Конституционно-правовые ориентиры при создании системы административных судов в Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 3. С. 163–167.

¹¹ См.: Медушевский А. Административная реформа в России // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2002. № 2. С. 156–161.

в России (ст. 118 Конституции Российской Федерации). Именно конституционно-правовые стандарты потребовали от законодателя кардинального решения вопроса об обеспечении формирования специального административного судопроизводства.

Создание российской системы судебной правовой защиты, выстроенной на исковой форме (на административном иске), в течение многих десятилетий бескомпромиссно и стратегически отрицалось, и, как следствие, торпедировалась разработка планов по развитию административного судебного процесса, проводимого по процессуальным правилам отраслевого (административного процессуального) кодифицированного акта. В число требовавших и не получавших решения вопросов входило обособление специальной административной процессуальной формы. Известно, что отраслевая процессуальная форма может появиться лишь на основе действующего законодательного акта, устанавливающего порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении судами общей юрисдикции административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, 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.

Принятие КАС РФ не ознаменовалось учреждением административных судов. Озвученное в конце 1990-х годов предложение об учреждении в стране административных судов (которое, кстати, выразилось также в разработке проекта федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации») осталось нереализованным. Многими специалистами приветствовалась идея о специализированных судах (или судебных коллегиях судов общей юрисдикции), что позволяло бы «на более высоком, чем в рамках существующей организации судов, профессиональном уровне решать административные споры»¹². Последовательно отстаивалось мнение, что административные суды (даже если они не указаны в тексте Конституции РФ) должны быть созданы «в силу ряда императивных кон-

ституционных норм и общих принципов организации судебного нормоконтроля»¹³. Именно в те годы обращалось внимание на факт отсутствия «единообразного теоретического понимания правовой природы и процессуальной формы осуществления полномочий административного судебного контроля (административной юстиции)», а также единства в понимании «особенностей процессуальных норм, свойственных реализации судом полномочий административной юстиции»¹⁴. Однако и сегодня, уже после принятия КАС РФ (учитывая давно сложившиеся в результате проведенной реформы судебной власти параметры судоустройства, судебную систему, виды судопроизводства), известными в стране учеными, судьями, юристами и государственными деятелями высказывается мнение о приоритетности и большом значении учреждения в России административных судов. При этом предлагается радикальная модернизация всей структуры судебной системы страны вплоть до создания «полностью самостоятельных специализированных несколькозвенных судебных систем: административных, гражданских, арбитражных и уголовных судов, во главе каждой из которых будет действовать свой Высший (Верховный) Суд РФ»¹⁵. С моей точки зрения, в настоящее время данные планы вряд ли реализуемы.

Административная юстиция создавалась в стране как во исполнение разработанных на разных этапах реформирования судебной власти планов ее институционального учреждения, так и под влиянием зарубежного опыта и использования установленных в других странах стандартов обеспечения юридической защиты в сфере административных и иных публичных правоотношений.

Целесообразно кратко обратить внимание на зарубежную историю становления и нормативного регулирования административной юстиции и административного судопроизводства. Здесь хрестоматийным стало мнение немецкого государствоведа Ф. Фляйнера, которое он высказал в начале XX века, о том, что учреждение, юридическое оформление и развитие в стране административного судопроизводства возможно оценить как «*коронование*» право-

¹³ Гаджиев Г. Указ. соч. С. 163.

¹⁴ Салищева Н., Абросимова Е. Административная реформа и административный процесс в России // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 3. С. 159.

¹⁵ Клеандров М.И. О направлениях совершенствования механизма судебной власти в обеспечении справедливости правосудия // Государство и право. 2021. № 3. С. 20.

¹² Тарасов О. Конституционные основы формирования системы административной юстиции в Российской Федерации // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2002. № 2. С. 79.

вого государства¹⁶. Иначе говоря, правовое государство приобретает еще один чрезвычайно важный и органически присущий современному государству признак (в виде *административно-го правосудия*), и, следовательно, появляются его новые особенности в виде процессуальной судопроизводственной деятельности и специальной организации судебной власти (административных судов). Осуществляется контроль за публичным управлением посредством специально учрежденных независимых государственных судов, призванных защищать субъективные права и свободы граждан от негативных действий и решений государства, его органов, должностных лиц, профессионального чиновничества. Развивая идею о неразрывной связи правовой государственности и административного правосудия, российский ученый М.Д. Загряцков указывал, что «последовательное развитие принципа равноправности граждан и государства, как субъектов публичных прав, приводит затем к признанию субъективных публичных прав граждан и, наконец, к созданию административных судов, действующих со всей роскошью процессуальных форм»¹⁷.

Как известно, история развития административного судопроизводства уходит своими корнями в XIX век, когда европейские страны разрабатывали и принимали законы, устанавливающие как систему административных судов, так и процессуальные правовые правила по разрешению споров (урегулированию конфликтов), возникающих между гражданами и органами публичной власти (должностными лицами) в результате незаконной, противоречивой или осуществляемой с административными ошибками административной деятельности. Конечно, в разных странах институт административного судопроизводства развивался под воздействием внутренних политико-правовых предпосылок; решающее воздействие на создаваемую юридическую модель административного правосудия оказывали присущие только этим государствам особенности. Однако и здесь постоянно наблюдались объединяющие тенденции по приведению процессуального законодательства к общим юридическим порядкам и принципам. Административное судопроизводство и административные суды при самых

различных подходах к практической организации в стране судебной власти, включающей в свою систему данный вид судебного процесса, сполна выполняли правозащитные функции, оправдывали предназначение сдерживанием произвола публичной власти (управления) и полезным для граждан мощным потенциалом, содержащимся в принципах и процессуальных правовых институтах административного правосудия. Таким образом, судебное разбирательство административных дел, решая специальные задачи, приносило в организацию и функционирование публичной власти должный порядок и благополучие.

Теоретическим фундаментом советской административной юстиции являлись *административная жалоба*¹⁸ и концептуальные представления о том, что рассмотрение и разрешение спора о субъективных публичных правах могут базироваться только на *неисковых процедурных порядках*; роль же суда должна сводиться только к ограниченному контролю за законностью осуществляемых публичной администрацией действий и принимаемых решений. Вряд ли нужно игнорировать и тот историко-правовой факт, что административная юстиция, согласно ранним классическим представлениям, рассматривалась вне пределов судебного контроля за администрацией, а связывалась лишь с разбирательством жалоб, поступивших от граждан в административные ведомства. Практически 100 лет назад М.Д. Загряцков, считая административную юстицию важнейшим институтом, который призван гарантировать *господство права*, ставил простой вопрос: «...может ли быть юстиция административной или, по крайней мере, должна быть таковой?»¹⁹. Характеризуя французскую теорию административной юстиции, автор писал о создании «непременно в недрах административной организации особого процесса для рассмотрения спорных дел, вызываемых действиями администрации»²⁰.

Неисковая²¹ форма судопроизводства по делам, возникающим из публичных правоотношений, действовала в процессуальном законодательстве до момента принятия КАС РФ. В тот период такое законодательное решение

¹⁶ См.: *Sommerrmann K.-P., Schaffarzik B.* (Herausgeber). *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*. Berlin, 2019. Band I. S. IX.

¹⁷ *Загряцков М.Д.* Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве // *Административная юстиция: конец XIX — начало XX века*. Ч. 2. С. 236–237.

¹⁸ См.: *Козлов Ю.М.* Институт права жалобы в советском административном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1953; *Ремнев В.И.* Право жалобы и административная юстиция в СССР // *Советское государство и право*. 1986. № 6. С. 22–32.

¹⁹ *Загряцков М.Д.* Указ. соч. С. 228.

²⁰ Там же. С. 229.

²¹ См.: *Скитович В.В.* Указ. соч. С. 26.

было объяснимо. Ученые еще в 1970 году аргументировали предложение по отнесению всех дел, в которых содержится *спор об административном праве*, к категории дел, возникающих из административно-правовых отношений, с объединением их в специальном разделе ГПК²². В качестве доводов в пользу указанных теоретических подходов приводились, с одной стороны, отсутствие спора о праве в публичных спорах (в самих делах), которые появляются в сфере зарождения и реализации административных отношений, а с другой — невозможность и ненужность включения в содержание данных правоотношений потенциала административного иска, который смог бы сполна раскрываться на этапе возбуждения производства по административному делу и его судебного разрешения. При этом приверженность лишь цивилистической процессуальной форме, распространенной в течение практически всего XX столетия на административные правоотношения, едва ли подвергалась сомнению и признавалась теоретически обоснованной и приемлемой. На практике такой подход позволял вывести из системы искового производства в суде притязания граждан к административной власти и одновременно значительно уменьшал роль особых юридических процессуальных качеств порядка разрешения административных дел. Парадоксально, но в таких условиях именно гражданско-процессуальная форма, являя собой лучший образец процессуального правового механизма, гарантирующего эффективность судебной юридической защиты, стала очевидным тормозом (и одновременно серьезным административным барьером) для развития специального законодательства об административном судопроизводстве, базирующегося на *исковой форме* защиты прав, свобод и законных интересов граждан в публичной сфере правоотношений. Как правильно отмечалось в научной среде, производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений, как судебная процессуальная деятельность, «не будучи исковым, так и не приобрело в конце концов законченных форм судебно-административной процедуры, что постоянно мешало правильной оценке административных дел и определению перспектив совершенствования процессуального законодательства»²³.

²² См.: Салищева Н. Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М., 1970. С. 123.

²³ См.: Скитович В. В. Правосудие по делам, возникающим из административно-правовых отношений: исторический опыт и перспективы // Государство и право. 1995. № 8. С. 26.

Таким образом, следствием отрицания важности и юридической полезности использования масштабного потенциала административного иска стало замедление развития отечественного административного процессуального законодательства (административного судопроизводства).

Спор о возможности нормативного процессуального установления административного иска продолжался в советский период на протяжении десятилетий и проявлялся при обсуждении глобальных проблем как административной юстиции, так и реформирования процессуального права в стране²⁴. Тогда, четверть века назад, многими учеными — как административистами, так и процессуалистами — аргументировался положительный ответ на вопрос о допустимости в праве *административных исков*. Как следствие — родилась идея о возможном соответствии административных исков «принципиальным положениям современной гражданско-процессуальной науки»²⁵. А еще ранее, в начале XX века, фактически сложилось представление, что административное право «именно по степени принципиальной связанности органов администрации волей жалобщика, отличает иерархическую жалобу от административного иска, возникающего с того момента, когда воля жалобщика определяет, в указанных законом пределах, деятельность административного механизма, т.е. когда последний связывается процессуальными формами в интересах жалобщика и когда жалобщик становится стороной в процессе»²⁶.

Требования граждан, выдвигаемые ими вследствие участия в административных или иных публичных правоотношениях, предлагалось также считать (исходя из особой правовой сущности) *исковыми*, обладающими бесспорными чертами притязаний, включающихся традиционно в форму иска. Данный подход открывал возможность для умозаключения, согласно которому «процессуально-правовой порядок рассмотрения и разрешения административных исков должен быть исковым», а исковое производство по рассмотрению заявлений,

²⁴ См.: Абрамов С. Н. Указ. соч.; Аблаева Э. Б., Енсебаева А. Р., Утанов М. А. Административная юстиция в советский период (анализ теории, законодательства и практики первой половины XX в.) // Lex Russica. 2021. Т. 74. № 1. С. 67–81; Зайцев И. М. Административные иски // Российская юстиция. 1996. № 4. С. 23–25; Старилов Ю. Н. Административная юстиция: проблемы теории. Воронеж, 1998; Чечот Д. М. Административная юстиция. Теоретические проблемы. Л., 1973.

²⁵ Зайцев И. М. Указ. соч. С. 23.

²⁶ Загряцков М. Д. Указ. соч. С. 236.

появляющихся из административно-правовых отношений, «должно происходить в исковом производстве без каких-либо ограничений»²⁷. Тем самым данное мнение совпадало с более ранними представлениями о сущности административного судопроизводства, которые высказал С.А. Корф: «Искание в административном суде защиты от такого нарушения правоохраненного интереса и составляет сущность административного процесса»²⁸.

Установление административного иска в качестве базиса для начала рассмотрения административного дела поддерживалось в российской процессуальной науке и в советские, и в постсоветские годы. Эффективность судебной правовой защиты²⁹ в публичной сфере (в сфере административных и иных публичных правоотношений) зависит от содержащихся в КАС РФ процессуальных возможностей, от самой гарантии предоставления каждому заинтересованному лицу права на обращение в суд с требованием о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов (в том числе в случае, если, по мнению этого лица, созданы препятствия к осуществлению его прав, свобод и реализации законных интересов либо на него незаконно возложена какая-либо обязанность), а также в предусмотренных законом случаях право на обращение в суд с целью защиты прав других лиц или публичных интересов. В число достижений административного процессуального развития как динамической системы, построенной на включенном в административную юстицию потенциале административного иска и обусловленных им преобразованиях и новеллах процессуальной формы, входят: усиление юридических гарантий для сторон административного судопроизводства; состязательность и равноправие сторон — основа для принятия решения в административном судопроизводстве; активная роль суда в процессе рассмотрения и разрешения административного дела; законность и справедливость как важнейшие принципы административного судопроизводства; право административного истца изменить основание или предмет административного иска до принятия судебного акта, отказаться от административного иска полностью или частично; право административного ответчика при рассмотрении административного дела в

суде любой инстанции признать административный иск полностью или частично; право сторон по заключению соглашения о примирении; применение мер предварительной защиты по административному иску. Данный перечень усиливающих судебную правовую защиту основополагающих гарантий прав, свобод, законных интересов граждан и организаций может быть продолжен.

Конечно, противники реализации самой идеи административного правосудия могут утверждать, что все указанные процессуальные возможности и особенности давным-давно предусмотрены универсальной гражданско-процессуальной формой. Наверное, так оно и есть³⁰. Однако в специальном административном судопроизводстве, созданном для разрешения особых правовых споров, возникающих из публичных правоотношений, такие процессуальные гарантии и возможности установлены впервые в КАС РФ. То есть именно такая трактовка способствует укреплению убеждения, что административная юстиция как разновидность судебного процесса «имеет все основания для эволюционного выделения ее в особую процессуальную отрасль права»³¹.

Кратко нужно обратить внимание на справедливость³² как принцип административного правосудия. В литературе сложились противоположные подходы к вопросу о сформированности и значимости в системе административного судопроизводства принципа справедливости. Одни авторы утверждают, что принцип справедливости предоставляет суду несравнимо широкие процессуальные возможности при осуществлении нормоконтроля и

²⁷ Зайцев И.М. Указ. соч. С. 24.

²⁸ Корф С.А. Указ. соч. С. 691.

²⁹ Анализ данного вопроса см.: Опалев Р.О. Содержание и предназначение права на эффективную судебную защиту по административным делам // Российская юстиция. 2022. № 4. С. 15–22.

³⁰ См.: Старилов Ю.Н. Дискуссия об административном судопроизводстве и Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации: год 2020-й // Журнал административного судопроизводства. 2020. № 3. С. 5–23.

³¹ Измайлов А. Административные процедуры и административный процесс в Российской Федерации: опыт реформенного процесса в отдельных сферах регулирования // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 4. С. 169.

³² См., например: Августина И.Д. Действие принципа справедливости и законности в административном судопроизводстве // Российский судья. 2021. № 6. С. 34–38; Афанасьев С.Ф. Право на справедливое судебное разбирательство и его реализация в российском гражданском судопроизводстве. М., 2009; Зеленцов А.Б. Административная справедливость и административная юстиция // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилеи, конференции, форумы. Воронеж, С. 379–390; Ильин А.В. К вопросу о принципе справедливости административного судопроизводства // Закон. 2019. № 1. С. 95–101.

общей проверки действий административных органов и их должностных лиц. Другие отстаивают позицию об отсутствии в процессе судебного разрешения административных дел принципа справедливости. Очевидно, верным является обобщающий тезис, что «пока существует цивилистический процесс как *iustitia*, идеалы справедливости в праве никуда не могут исчезнуть»³³. Принцип справедливости в административном правосудии напрямую связывается с *принципом добросовестности* в деятельности публичной администрации, правовые акты которой так часто оспариваются в судах общей юрисдикции. А отсюда — один шаг до нормативного закрепления *принципа добросовестности* в административном законодательстве, а в более широком подходе — до использования механизма (системы) правового регулирования с учетом акцентированного воздействия на этот важнейший инструмент правообразования *нравственности, моральных ценностей, правовых чувств*: нравственность как идейная основа механизма правоотношений «максимально сблизит науку и практику, объединит их усилия», а также способна заметно стимулировать желаемое «надлежащее субъективное поведение»³⁴.

Основными содержательными результатами фундаментального преобразования российской модели административной юстиции за прошедшие 100 лет стали:

1) создание российского административного процессуального законодательства, которое поэтапно (однако достаточно медленно) формировалось вместе с совершенствованием административной юстиции; как следствие — принятие КАС РФ, ставшего одним из впечатляющих итогов *размежевания (дробления)* в процессуальном праве России;

2) установление в процессуальном законе *административных дел* как дел особой категории, для должного рассмотрения и разрешения которых требуется надлежащий порядок осуществления процессуальных действий с целью (а) обеспечения эффективной правовой защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод, законных интересов граждан и организаций, возникающих в публично-правовой сфере, (б) закрепления специальных правил обязательного *судебного контроля* за соблюдением прав

и свобод человека и гражданина (прав организаций) при реализации органами публичной власти и их должностными лицами отдельных административных властных требований, адресованных физическим лицам и организациям. Именно «природой правовых споров (дел)» административные дела отличаются от природы гражданских дел³⁵, т.е. в основу юридической обособленности административного судопроизводства как формы осуществления судебной власти очевидные признаки *публично-правового спора* кладутся. Целевое предназначение, главные задачи судопроизводства, правовая среда зарождения и развития юридического спора, круг субъектов, втянутых в процесс его судебного разрешения, — все это, несомненно, формирует особое содержание, предназначение и правовые режимы процессуального механизма судопроизводства, даже при условии, что структурно разные виды судопроизводства во многом похожи. Административная юстиция в процессуальном аспекте приобрела важнейшие черты основанного на современных принципах судебного процесса порядка рассмотрения конкретных категорий административных дел. Здесь же уместно припомнить, что много лет тому назад ученые ставили в упрек законодателю, что ГПК РФ не использует термин «административные дела», принципиально делая упор на «дела, возникающие из публичных правоотношений»; аргументация данного мнения основывалась на статье 126 Конституции РФ, включающей в содержание положение о рассмотрении судами общей юрисдикции *административных дел*³⁶;

3) превращение «административной жалобы» как основы, на которой в прошлые времена строилась и действовала национальная модель административной правозащиты по делам, возникающим из публичных правоотношений, в настоящий состязательный судебный процесс,

³³ Сахнова Т.В. О значении процессуального права в эпоху перемен // Законы России: опыт, анализ, практика. 2022. № 8. С. 4.

³⁴ См.: Серков П.П. Правоотношение (Нравственность современного правового регулирования): монография. М., 2020. С. 389.

³⁵ См.: Величко М.Б. Отдельные особенности административного судопроизводства по сравнению с гражданским, которые подлежат отражению в процедуре доказывания, применения правил о преюдициальности судебного акта, обуславливая их особенности // Вестник гражданского процесса. 2019. № 1. С. 423–437; Панкова О.В. Критерии разграничения административных и гражданских дел, рассматриваемых в судах общей юрисдикции // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 2. С. 33–51.

³⁶ См.: Гаджиев Г. Указ. соч. С. 163. В 2020 году в рамках внесения поправки в Конституцию Российской Федерации ст. 126 приведена в соответствие с Законом Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

базирующийся на традиционных принципах судопроизводства (административный иск; право на обращение в суд с административным исковым заявлением)³⁷;

4) формирование надлежащей административной процессуальной формы; включение в ее содержание сложившихся на протяжении десятилетий правового развития незаменимых, ценнейших и неотъемлемых элементов эффективного порядка судебного разрешения дел, возникающих в публично-правовой сфере. Производство в суде общей юрисдикции по спорам публично-правового характера демонстрирует особые требования к процедурам и достаточно сложные процессуальные правила:

а) *активность суда*³⁸ (активная роль суда) при рассмотрении и разрешении административного дела, направленная на создание гарантий равных условий в судебном процессе для сторон (административного истца и административного ответчика). Судебная активность в административном правосудии может обеспечивать всесторонний и глубокий анализ материалов административного дела (особенно по таким делам, как оспаривание нормативных правовых актов, индивидуальных административных актов). Ученые по-разному рассматривают достоинства принципа активности суда или их отсутствие, обсуждая проблему судебной активности и сравнивая ее с иными видами судопроизводства³⁹;

б) принципиальные подходы к установлению структуры доказывания по административному делу, учитывая как особенности административно-правового положения лиц, осуществляющих функции публичного управления (публичной администрации, должностных лиц), так и специфику процессуального статуса участников судебного разбирательства;

5) неперенный учет при разработке законодательства об административном судопроизводстве такой характеристики административной юстиции, как ее правозащитный потенциал,

реализующийся в системе административно-правовых отношений. Таким образом, КАС РФ положил начало юридической регламентации отношений, при которой в рамках судебного контроля последовательно проверяется законность совершаемых действий и принятие решений в публичной сфере, т.е. судебный контроль активно применяется там, где функционирует публичная власть и ее управленческий аппарат. Здесь очевидна взаимосвязь законодательства об административном судопроизводстве с материальным административным правом, особенно с законодательством об административных процедурах (порядком принятия административными органами и их должностными лицами административных актов). Вполне логично (в сравнительном плане) привести в связи с этим следующие слова (сказанные, правда, применительно к гражданскому процессуальному праву и его взаимосвязи с гражданским правом): «...без материального права гражданское процессуальное право было бы бесцельным и не работающим, так как нечего было бы защищать и охранять»⁴⁰. Представляет интерес и следующее мнение: «...основными «поставщиками» новелл гражданского процессуального права традиционно выступают нормы международного права и нормы гражданского законодательства РФ»⁴¹. Неразрывность административного судопроизводства и материального административного права усиливается многократно, если учитывать особенности организации и деятельности публичной администрации и властно-распорядительные методы в административном правовом регулировании отношений: без материального административного права административное процессуальное законодательство также было бы и бесцельным, и неэффективным, ибо механизмы правозащиты и правоохраны теряли бы свою нормативную основу, предназначение, надлежащую применимость и саму пригодность. Очевидно, главным «поставщиком» будущих новелл КАС РФ становится общее административное законодательство. Принципы, на которых строится и функционирует модель административных правоотношений, вполне могут оказывать влияние на административно-процессуальные отношения, т.е. способны формировать и модер-

³⁷ Потребовалось целое столетие для подтверждения правоты ученых, утверждавших, что «жалобщик может противопоставить администрации только свой «интерес» и остается бессилем в борьбе с произволом администрации, если ему не будет предоставлена возможность юридической защиты этого интереса». См.: Загряцков М.Д. Указ. соч. С. 238.

³⁸ Об активной роли суда как межотраслевого принципе административного судопроизводства см.: Актуальные проблемы гражданского и административного судопроизводства / под ред. В.В. Яркова. М., 2021. С. 140–148.

³⁹ См.: Чубакова А.А. Компетенция Дисциплинарной коллегии Верховного Суда РФ // Законодательство. 2018. № 4. С. 67.

⁴⁰ Кудрявцева Е.В. Гражданское процессуальное право в системе права: взаимосвязь с гражданским правом // Законы России: опыт, анализ, практика. 2022. № 8. С. 16.

⁴¹ Лебедев М.Ю. Диффузия цивилистических принципов в гражданское процессуальное право (на примере принципа добросовестности) // Вестник гражданского процесса. 2020. Т. 10. № 3. С. 248.

низировать всю систему административного судопроизводства.

Неоценимую поддержку судьям и иным правоприменителям оказывает Пленум Верховного Суда Российской Федерации посредством своих правовых позиций, относящихся к сфере административного правосудия. Толкование и разъяснение порядка применения законодательных норм, которые находятся в постановлениях Пленума (число которых по КАС РФ уже приближается к двадцати), направлено на установление единообразной судебной практики, устранение неясностей, противоречий и сложностей правового регулирования процессуальных отношений, а также на формирование общезначимых выводов, основанных на толковании нормативных предписаний⁴². Создающую роль выполняют также и публикуемые обзоры судебной практики по вопросам применения законодательства об административном правосудии.

Благоприятные результаты и плодотворность воздействия идей административной юстиции на реформирование материального и процессуального права России позволяет сделать вывод о том, что 100-летняя история административной юстиции (даже учитывая известную медлительность в ее развитии, противоречивые промежуточные решения в процессуальном правовом закреплении основных административно-юстиционных институтов, противодействие обновлению законодательной регламентации судебного производства по делам, возникающим из административных отношений, и пр.) стала исключительно успешной реализацией программы по созданию и укреплению административно-процессуальных механизмов разрешения публично-правовых споров посредством специального законодательства об административном правосудии.

Библиографический список

1. Аблаева Э.Б., Енсебаева А.Р., Утанов М.А. Административная юстиция в советский период (анализ теории, законодательства и практики первой половины XX в.) // *Lex Russica*. 2021. Т. 74. № 1 (170). С. 67–81.
2. Абрамов С.Н. К разработке проектов кодексов: в советском праве не может быть административного иска // *Социалистическая законность*. 1947. № 3. С. 8–10.
3. Абросимова Е. Административная юстиция в России: парадоксальное развитие // *Конституционное право: восточноевропейское обозрение*. 2002. № 2. С. 67–76.
4. Августина И.Д. Действие принципа справедливости и законности в административном судопроизводстве // *Российский судья*. 2021. № 6. С. 34–38.
5. Административная юстиция: конец XIX – начало XX века: хрестоматия. В 2 ч. / сост. Ю.Н. Стариков. Воронеж: Изд-во Воронежского государств. ун-та, 2004. Ч. 2. 368 с.
6. Актуальные проблемы гражданского и административного судопроизводства / под ред. В.В. Яркова. М.: Статут, 2021. 460 с.
7. Афанасьев С.Ф. Право на справедливое судебное разбирательство и его реализация в российском гражданском судопроизводстве: монография. М.: Юрлитинформ, 2009. 296 с.
8. Боннер А.Т. Буржуазная административная юстиция // *Правоведение*. 1969. № 1. С. 99–108.
9. Величко М.Б. Отдельные особенности административного судопроизводства по сравнению с гражданским, которые подлежат отражению в процедуре доказывания, применения правил о преюдициальности судебного акта, обуславливая их особенности // *Вестник гражданского процесса*. 2019. № 1. С. 423–437.
10. Гаджиев Г. Конституционно-правовые ориентиры при создании системы административных судов в Российской Федерации // *Сравнительное конституционное обозрение*. 2005. № 3. С. 163–167.
11. Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве // Административная юстиция: конец XIX – начало XX века: хрестоматия. В 2 ч. / сост. Ю.Н. Стариков. Воронеж: Изд-во Воронежского государств. ун-та. Ч. 2. Воронеж, 2004. С. 225–367.
12. Зайцев И.М. Административные иски // *Российская юстиция*. 1996. № 4. С. 23–25.
13. Зеленцов А.Б. Административная справедливость и административная юстиция // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилеи, конференции, форумы. Воронеж: Изд-во Воронежского государств. ун-та, 2013. С. 379–390.
14. Измайлов А. Административные процедуры и административный процесс в Российской Федерации: опыт реформенного процесса в отдельных сферах регулирования // *Сравнительное конституционное обозрение*. 2005. № 4. С. 163–170.
15. Ильин А.В. К вопросу о принципе справедливости административного судопроизводства // *Закон*. 2019. № 1. С. 95–101.

⁴² См., например: *Момотов В.В.* Толкование правовых норм Верховным Судом Российской Федерации в контексте современной правовой системы // *Государство и право*. 2018. № 4. С. 30–39; № 5. С. 30–36.

16. Клеандров М.И. О направлениях совершенствования механизма судебной власти в обеспечении справедливости правосудия // Государство и право. 2021. № 3. С. 7–23.
17. Козлов Ю.М. Институт права жалобы в советском административном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Моск. юрид. ин-т. М., 1953. 17 с.
18. Корф С.А. Административная юстиция в России. Книга вторая: Очерк действующего законодательства // Административная юстиция: конец XIX — начало XX века: хрестоматия. В 2 ч. / сост. Ю.Н. Старилов. Воронеж: Изд-во Воронежского государств. ун-та, 2004. Ч. 1. С. 567–720.
19. Кудрявцева Е.В. Гражданское процессуальное право в системе права: взаимосвязь с гражданским правом // Законы России: опыт, анализ, практика. 2022. № 8. С. 13–16.
20. Лебедев В.М. Становление и развитие административного судопроизводства в Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 6. С. 5–13.
21. Лебедев В.М. Становление судебной власти и судебной системы России: проблемы, достижения, перспективы // Судебная реформа: итоги, приоритеты, перспективы: материалы конференции. Сер.: Науч. докл. М.: МОНФ, 1997. С. 7–21.
22. Лебедев М.Ю. Диффузия цивилистических принципов в гражданское процессуальное право (на примере принципа добросовестности) // Вестник гражданского процесса. 2020. Т. 10. № 3. С. 244–260.
23. Медушевский А. Административная реформа в России // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2002. № 2. С. 156–161.
24. Момотов В.В. Толкование правовых норм Верховным Судом Российской Федерации в контексте современной правовой системы // Государство и право. 2018. № 4. С. 30–39; № 5. С. 30–36.
25. Опалев Р.О. Содержание и предназначение права на эффективную судебную защиту по административным делам // Российская юстиция. 2022. № 4. С. 15–22.
26. Панкова О.В. Критерии разграничения административных и гражданских дел, рассматриваемых в судах общей юрисдикции // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 2. С. 33–51.
27. Радченко В. К вопросу о стратегии развития административной юстиции // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2002. № 2. С. 62–66.
28. Ремнев В.И. Право жалобы и административная юстиция в СССР // Советское государство и право. 1986. № 6. С. 22–32.
29. Решетникова И.В. Место процессуальных отраслей права в системе российского права // Законы России: опыт, анализ, практика. 2022. № 8. С. 7–12.
30. Салищева Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М.: Институт государства и права АН СССР, 1970. 164 с.
31. Салищева Н., Абросимова Е. Административная реформа и административный процесс в России // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 3. С. 149–162.
32. Сахнова Т.В. О значении процессуального права в эпоху перемен // Законы России: опыт, анализ, практика. 2022. № 8. С. 3–7.
33. Серков П.П. Правоотношение (Нравственность современного правового регулирования): монография. М.: Норма, 2020. 688 с.
34. Скитович В.В. Правосудие по делам, возникающим из административно-правовых отношений: исторический опыт и перспективы // Государство и право. 1995. № 8. С. 22–29.
35. Старилов Ю.Н. Административная юстиция: проблемы теории. Воронеж: Изд-во Воронежского государств. ун-та, 1998. 200 с.
36. Старилов Ю.Н. Дискуссия об административном судопроизводстве и Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации: год 2020-й // Журнал административного судопроизводства. 2020. № 3. С. 5–23.
37. Тарасов О. Конституционные основы формирования системы административной юстиции в Российской Федерации // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2002. № 2. С. 77–81.
38. Чечот Д.М. Административная юстиция. Теоретические проблемы. Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1973. 134 с.
39. Чубакова А.А. Компетенция Дисциплинарной коллегии Верховного Суда РФ // Законодательство. 2018. № 4. С. 64–69.
40. Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa, Karl-Peter Sommermann, Bert Schaffarzik (Herausgeber). Berlin, Springer, 2019. Band I. 1095 S.