

## ПРОБЛЕМЫ КЛАССИФИКАЦИИ ПРАВООТНОШЕНИЙ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

М. С. Павлова

Национальный исследовательский университет  
«Высшая школа экономики»

Поступила в редакцию 17 июля 2019 г.

**Аннотация:** Кодекс административного судопроизводства РФ был принят более четырех лет назад. Вступив в действие 15 сентября 2015 г., новый процессуальный кодекс не только привнес в законодательство новеллы при разрешении и рассмотрении административных дел, но и поставил перед наукой и судебной практикой ряд новых, нередко коллизионных вопросов, требующих разрешения. Взяв за основу разработанные в теории права классификации правоотношений и проанализировав нормы законодательства об административном судопроизводстве, автор рассматривает проблему деления административных процессуальных правоотношений на следующие виды: регулятивные и охранительные, абсолютные и относительные, моментальные и длительные, простые и сложные, общие и конкретные, вертикальные и горизонтальные. В результате проведенного исследования сделан вывод о том, что в силу специфики административных процессуальных правоотношений, в том числе субъектного состава (отношения неравенства при обязательном участии суда), в сфере административного судопроизводства возникают только определенные типы правоотношений. Так, достаточно сложно индивидуализировать абсолютные правоотношения, а горизонтальные правоотношения отсутствуют вовсе, что обусловлено участием суда в качестве обязательного субъекта данных правоотношений. В заключение автором подчеркивается, что изучение административных процессуальных правоотношений через призму их классификации позволяет более четко определить их специфику и признаки, что создает предпосылки для совершенствования процедуры разрешения и разрешения административных дел.

**Ключевые слова:** административные процессуальные правоотношения, административное судопроизводство, классификация правоотношений, Кодекс административного судопроизводства РФ.

**Abstract:** the Procedural administrative code RF was adopted more than four years ago. Coming into force 15th of September, 2015, the new Procedural code not only settled new rules for resolving administrative cases but also lead to new problems in legislation and judicial practice. The author analyzes Russian legislation about administrative legal proceeding, classification of legal relations in law theory, and then considers the problem of division judicial administrative legal relations to the following types: regulatory and protective, absolute and relative, momentary and lasting, simple and complicated, general and concrete, vertical and horizontal. Finally the author makes conclusion that in the sphere of administrative legal proceeding only certain types of judicial administrative procedural legal relations are possible that is caused by peculiarities of these legal relations and its participants (relations of power and subordination, court is required participant), For example, it's rather difficult to identify procedural

*absolute, meanwhile there're no horizontal relations at all. In conclusion the author emphasizes, that study of judicial administrative procedural legal relations using their classification lets define their specific traits more precisely, that predetermines vector of development and improvement the procedure of consideration of administrative case.*

**Key words:** *judicial administrative procedural legal relations, administrative legal proceeding, classification of legal relations, The Procedural administrative code RF.*

В юридической науке проблема классификации правоотношений неоднократно становилась объектом научных исследований<sup>1</sup>. В свете проводимой масштабной судебной реформы как в судоустройственной, так и в процессуальных областях в законодательстве получают закрепление новые процессуальные отношения, обладающие определенной спецификой. В частности, в последние годы в науке не утихают споры о правовой природе административных споров и особенностях правоотношений, возникающих в суде между гражданами, организациями и органами власти в случае нарушения последними прав, свобод и законных интересов частных лиц при реализации властных полномочий в публично-правовой сфере. Предлагаем указанные отношения именовать судебно-административными: данный термин указывает, с одной стороны, на судебный порядок разрешения спора, а с другой – на участие в данных правоотношениях властного субъекта. Однако вопрос о классификации, основаниях деления их на виды в науке пока подробно не исследован. Между тем классификация, выступая одним из методов познания, имеет важное теоретическое и практическое значение. Так, в юридических науках она позволяет выделить закономерности развития правовой системы и направлена на систематизацию норм права по различным критериям, способствуя выработке унифицированных подходов к регулированию тех правоотношений, которые обладают определенной спецификой и объединены в субинституты, институты, подотрасли, отрасли и т. д. В связи с этим научный интерес представляет проблема классификации процессуальных отношений, регулируемых нормами законодательства об административном судопроизводстве. Отметим, что до вступления в силу Кодекса административного судопроизводства РФ от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 27.12.2017) (далее – КАС РФ) в научной литературе такие процессуальные отношения и нормы соответствующего законодательства преимущественно рассматривались в контексте их кодификации и унификации в рамках административного права и процесса<sup>2</sup>. С подобным подходом трудно согласиться, поскольку судебно-административные правоотношения возникают только в связи с осуществлением

---

<sup>1</sup> См.: *Алексеев С.С.* Общая теория права. М., 1982. Т. 2.

<sup>2</sup> См.: *Корнев А. П.* Проблемы кодификации административно-процессуальных норм // Административное право и процесс. 2018. № 2 ; *Масленников М. Я.* Российский административный процесс : триединство процессуальной нормы, содержания и формы // Там же. С. 6 ; *Старостин С. А.* Перспективы кодификации норм административно-процессуального права // Рос. следователь. 2015. № 1.

правосудия при разрешении спора в суде (при этом спор необязательно возникает в связи с реализацией норм административного права), а следовательно, носят исключительно процессуальный характер; они самостоятельны и обладают отличными от материальных правоотношений признаками.

В настоящей статье предложена классификация процессуальных отношений, возникающих между гражданами, организациями и органами власти в суде, на основе сложившегося в теории права деления правоотношений на различные виды (регулятивные и охранительные; абсолютные и относительные; активные и пассивные и др.): автором проведен анализ дифференциации данных отношений на виды с учетом их правовой природы и специфики с точки зрения подходов, традиционно применяемых для классификации правоотношений в отраслях материального права.

Предлагаем выделять следующие виды судебно-административных отношений, регулируемых нормами КАС РФ:

1. Критерий деления – различие социально-юридических функций, характер содержания правоотношений.

1.1. Регулятивные судебно-административные правоотношения – это правоотношения, возникающие вследствие правомерного поведения субъектов на основе норм права и им соответствующие. Для них характерно наделение участников административного судопроизводства определенными правами (право на иск, право на апелляционную, кассационную и надзорную жалобы, право на представление доказательств и др.).

В сфере судопроизводства по административным делам к регулятивным отношениям можно отнести все те процессуальные отношения, которые сопряжены с правомерным поведением участников административного судопроизводства и не противоречат предусмотренному КАС РФ порядку рассмотрения и разрешения дел. Например, соблюдение установленного в зале суда порядка, соблюдение предусмотренных КАС РФ сроков совершения процессуальных действий, составление административного искового заявления в соответствии с требованиями к его форме и содержанию и др.

По характеру обязанности регулятивные правоотношения делятся на отношения активного и пассивного типов.

Активные судебно-административные правоотношения – такие процессуальные правоотношения, в которых обязанность одной стороны состоит в совершении определенных положительных действий, а право другой стороны – в требовании исполнения соответствующей обязанности (дозволение – обязывание).

Примерами таких процессуальных правоотношений являются отношения между судом и всеми иными участниками процесса: суду принадлежит руководящая роль как арбитра и право требовать соблюдения установленной нормами административного судопроизводства процедуры рассмотрения и разрешения административных дел, а остальные участники обязаны соблюдать установленный КАС РФ процессуальный регламент. Примером могут служить правоотношения, связанные с упла-

той государственной пошлины при подаче административного искового заявления.

Пассивные судебно-административные правоотношения предполагают воздержание от действий, препятствующих реализации субъективного права и запрещенных юридическими нормами, что создает определенные предпосылки для совершения дозволенных положительных действий управомоченными субъектами (дозволение–запрет).

К таким отношениям относятся, например, отношения, связанные с соблюдением режима государственной тайны (запрет на рассмотрение дела в режиме открытого заседания).

1.2. Охранительные судебно-административные правоотношения – это правоотношения, возникающие вследствие неправомерного поведения участников административного судопроизводства при нарушении процессуальных прав.

Юридическим фактом, выступающим в качестве основания возникновения таких правоотношений, является причинение вреда и наступление неблагоприятных последствий; в их содержание входят меры государственно-принудительного воздействия (санкции). В теории отмечается, что их характерная особенность заключается в том, что воля лица не направлена на возникновение и реализацию правоотношения<sup>3</sup>. Полагаем, данное утверждение не в полной мере применимо к процессуальным отношениям и не раскрывает их правовую природу. Так, неявка ответчика в суд без уважительной причины, подача необоснованных ходатайств, подача жалобы без предусмотренных на то законом оснований обусловлены вполне конкретной целью – создать препятствия для разрешения дела по существу и затянуть процесс, а дача свидетелем заведомо ложных показаний – сообщить недостоверные сведения, скрыть от суда действительные и имеющие существенное значение обстоятельства дела. В результате истцу может быть отказано в удовлетворении его законных требований, например, вследствие отсутствия необходимых фактов, которые могли бы пояснить ответчик, свидетель и т. д. Примерами охранительных процессуальных отношений также являются целенаправленные действия по нарушению порядка в зале заседания, направленные на срыв процесса. Таким образом, подобные неправомерные действия совершаются участниками административного судопроизводства осознанно с целью не допустить разрешения дела по существу.

Полагаем, на основании изложенного охранительные правоотношения в сфере административного судопроизводства являются проявлением различных видов злоупотреблений процессуальными правами при их реализации лицами, участвующими в деле. В соответствии с ч. 6, 7 ст. 45 КАС РФ лица, участвующие в деле, должны добросовестно пользоваться всеми принадлежащими им процессуальными правами; недобросовестное заявление неосновательного административного иска, противодействие, в том числе систематическое, лиц, участвующих в деле,

---

<sup>3</sup> См.: *Халфина Р. О.* Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 224.

правильному и своевременному рассмотрению и разрешению административного дела, а также злоупотребление процессуальными правами в иных формах влечет за собой наступление для этих лиц последствий, предусмотренных кодексом. Например, в судебной практике такие действия, как подача частной жалобы на определение судьи о возвращении административного искового заявления по истечении более года со дня его принятия<sup>4</sup>, уменьшение истцом размера исковых требований в результате получения при рассмотрении дела доказательств явной необоснованности этого размера<sup>5</sup>, уклонение от получения судебных извещений квалифицируются в качестве злоупотребления процессуальными правами<sup>6</sup>. Подобные действия направлены на извлечение определенных преимуществ в ущерб другим участникам процесса, препятствуют осуществлению правосудия в целом и за их совершение к лицам могут быть применены меры процессуального принуждения<sup>7</sup>, стороне может быть отказано в признании судебных издержек необходимыми<sup>8</sup>.

В данной классификации выделяются также общерегулятивные отношения, которые возникают на основе норм конституционного права и не имеют поименной индивидуализации на стороне управомоченного субъекта. Их содержанием являются права, которые принадлежат всем субъектам независимо от пола, расы, национальности. Подчеркнем, что в таких правоотношениях определяются общие начала, тем самым они образуют основу для возникновения конкретных регулятивных правоотношений. Так, в сфере административного судопроизводства право на обращение в суд с административным иском реализуется в рамках общерегулятивных отношений на основе установленной в отношении каждого субъекта права конституционной гарантии судебной защиты прав и свобод<sup>9</sup>.

2. Степень определенности, индивидуализации (конкретизации) участников (структура связи субъектов).

---

<sup>4</sup> Апелляционное определение Иркутского областного суда от 13 июля 2017 г. по делу № 33а-5961/17. Доступ из справ-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> О применении судами мер процессуального принуждения при рассмотрении административных дел : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 13 июня 2017 г. № 21 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 4.

<sup>6</sup> О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 марта 2016 г. № 11 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 5.

<sup>7</sup> Апелляционное определение Иркутского областного суда от 13 июля 2017 г. по делу № 33а-5961/17.

<sup>8</sup> О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении издержек, связанных с рассмотрением дела : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 21 января 2016 г. № 1 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 4.

<sup>9</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Рос. газета. 1993. 25 дек. ; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

2.1. Абсолютные судебно-административные правоотношения – процессуальные правоотношения, в которых определено только одно лицо – носитель субъективного права. Остальные субъекты являются обязанными и не должны противоречить реализации управомоченным лицом его прав.

С нашей точки зрения, в сфере административного судопроизводства отсутствует в чистом виде данный тип правоотношений, поскольку и носитель субъективного права, и иные лица, обязанные воздержаться от противодействия осуществлению его прав, их правовой статус четко определены в КАС РФ: истец и суд, ответчик и суд, третьи лица и суд и т. д.

Полагаем, условно о теории абсолютных правоотношений в процессуальном праве уместно говорить в единственном случае – с момента вступления судебных решений в законную силу и приобретения ими свойства исполнимости: любое лицо, столкнувшееся с решением суда, обязано соблюдать содержащиеся в нем предписания обязательного характера и не вправе нарушать установленные им запреты (автор в данной статье не ставит своей целью дискутировать по проблемам самостоятельности и места исполнительного производства и принадлежности стадии исполнения к стадиям процесса). В частности, с этой точки зрения в качестве примера можно выделить решения о признании судами недействующими нормативные правовые акты и акты, содержащие разъяснения законодательства и обладающие нормативными свойствами, посредством которых запрет на применение соответствующего нормативного правового акта, признанного судом недействующим, распространяет свое действие на неопределенно широкий круг лиц.

2.2. Относительные судебно-административные правоотношения – процессуальные правоотношения, в которых определены обе стороны: управомоченная и обязанная.

Анализ норм административного судопроизводства и в целом существо процессуальных правоотношений позволяют сделать вывод о том, что процессуальные отношения всегда возникают между конкретными субъектами, о чем речь шла уже выше (суд и истец, суд и свидетель и т. д.), а следовательно, с точки зрения данного критерия все судебно-административные правоотношения являются относительными.

### 3. Продолжительность правоотношений.

3.1. Моментальные судебно-административные правоотношения (кратковременные).

Такие правоотношения носят разовый характер. Например, допрос свидетелей, подача ходатайства в судебном заседании и его немедленное рассмотрение, осмотр вещественного доказательства и др.

3.2. Длительные судебно-административные правоотношения (долговременные) носят долгосрочный характер и связаны с принципом непрерывности административного судопроизводства, который в отличие от гражданского и арбитражного процессов в КАС РФ был сохранен, хотя прямо и не поименован в качестве такового (согласно ч. 7 ст. 153 КАС РФ рассмотрение дела после его отложения начинается сначала; п. 7 по-

становления Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» предусмотрено, что в период объявленного перерыва суд вправе рассматривать иные административные дела<sup>10</sup>). В целом речь идет о самом рассмотрении административного дела, которое может продолжаться от одного/нескольких дней до нескольких лет.

#### 4. Количество участников правоотношений.

4.1. Простые судебно-административные правоотношения – такие процессуальные правоотношения, которые возникают между двумя участниками.

4.2. Сложные судебно-административные правоотношения – процессуальные правоотношения, складывающиеся между более чем двумя участниками.

Любое сложное правоотношение может быть представлено как совокупность простых правоотношений. Исходя из этого в данной классификации находит свое выражение концепция единого комплексного процессуального правоотношения, которое возникает между судом и всеми иными субъектами административного судопроизводства, состоящего из множества единичных процессуальных отношений, связанных с осуществлением отдельных процессуальных действий (складываются между судом и конкретным участником). Интересно отметить, что классификация по признаку количества субъектов отражена не только в процессуальном законодательстве, но и практике его применения. Так, в силу действия принципов равноправия, состязательности и диспозитивности участники административного судопроизводства обладают как определенными правами требования, так и корреспондирующими обязанностями по отношению друг к другу. С момента вступления в силу определения суда о принятии административного искового заявления к производству в суде первой инстанции у административного истца и ответчика возникает право на совершение всех предусмотренных КАС РФ процессуальных действий: представление доказательств, обращение к суду с ходатайствами, заявление возражений относительно предъявленных требований, направление проекта соглашения о примирении и др. При этом стороны обязаны выполнять все указания суда и не чинить препятствий своевременной подготовке административного дела к судебному разбирательству. В частности, на административного ответчика законом возложена обязанность представлять в установленный судом срок необходимые документы. Таким образом, простые процессуальные правоотношения в рамках единого сложного взаимосвязаны друг с другом, образуют последовательную систему совершения процессуальных действий, придавая административной процессуальной форме признаки системности и непрерываемости. Более того, понимание судебно-административного правоотношения как простого или единого сложного, многосубъектного

---

<sup>10</sup> См.: Халфина Р. О. Указ. соч. С. 224.

по составу и объединяющего несколько простых, имеет практическое значение также при квалификации административных споров, основанных на соучастии (ст. 41 КАС РФ) и подаче коллективных административных исковых заявлений группой лиц (ст. 42 КАС РФ), чьи требования могут в некоторых случаях возникать, в том числе из единого, связывающего всех участников группы и ответчика правоотношения. Анализ проблемы единого правоотношения в контексте группового производства не является предметом настоящего исследования, однако законодатель в КАС РФ ограничился указанием только на однородность предмета спора и наличие общего административного ответчика.

5. Сфера применения процессуальных норм.

5.1. Общие судебно-административные правоотношения.

5.2. Конкретные судебно-административные правоотношения (деление правоотношений на общие и конкретные поддержано не всеми учеными).

В общей теории права под общими правоотношениями понимаются правовые связи, основанные на общих правах и обязанностях, субъекты которых не имеют поименной индивидуализации. Такие отношения направлены на закрепление существующих порядков и на их основе впоследствии складываются конкретные правоотношения<sup>11</sup>.

Полагаем, применительно к сфере административного судопроизводства вопрос о делении правоотношений на общие и конкретные уместно рассматривать с точки зрения структуры КАС РФ и выделения Общей и Особенной частей. Так, специфика правового регулирования порядка совершения процессуальных действий по конкретному административному делу отражена в специальных правилах, посвященных конкретным категориям административных дел (о признании нормативного правового акта недействующим, о защите избирательных прав и др.). Это временные правоотношения, которые всегда связаны с реализацией норм КАС РФ конкретными участниками. Общие судебно-административные правоотношения регламентированы нормами о принципах административного судопроизводства, подсудности, общих правилах судопроизводства в суде первой инстанции и др. нормами, закрепленными в общих положениях КАС РФ.

6. Юридический характер взаимодействия участников.

6.1. Вертикальные судебно-административные правоотношения – правоотношения, возникающие между равноправными субъектами, которые не находятся в подчиненном отношении.

6.2. Горизонтальные судебно-административные правоотношения – правоотношения субординационного характера, возникающие между государством и индивидом и основанные на власти и подчинении.

Правоотношения, возникающие при осуществлении правосудия по административным делам, как и иные виды процессуальных отношений, являются исключительно вертикальными, поскольку в силу обязатель-

---

<sup>11</sup> См.: Алексеев С. С. Указ. соч.

ного участия в них властного субъекта – органа государственной власти в лице суда – предполагают подчинение каждого участника властным велениям судьи, а принимаемые судами решения носят обязательный характер и обладают силой государственного принуждения. Судебно-административные правоотношения не могут возникнуть без участия суда, являются отношениями власти и подчинения, а следовательно, судебно-административные правоотношения горизонтального типа в административном судопроизводстве отсутствуют.

В заключение отметим, что с точки зрения правового регулирования некоторые судебно-административные правоотношения не могут рассматриваться в едином значении и иногда носят смешанный характер. Например, дискуссионным является вопрос о правовой природе обязанности явиться на судебное заседание. С одной стороны, это есть регулятивное отношение активного типа, а с другой – при систематическом намеренном уклонении ответчика от явки в судебное заседание – его можно квалифицировать скорее как охранительное, тяготеющее к злоупотреблению процессуальным правом.

Таким образом, проведенный анализ классификации судебно-административных правоотношений показывает, что данные правоотношения не всегда укладываются в рамки разработанной теорией права деления правоотношений на виды. В этом, на наш взгляд, проявляется их специфика, обусловленная, прежде всего, правовой природой административного судопроизводства. В целом классификация судебно-административных правоотношений предопределяет более четкое определение признаков каждого обозначенного вида данных отношений, индивидуализирует и идентифицирует их специфику, что, в частности, позволит объединить единые по своей правовой природе административные дела в соответствующие категории и определить процессуальные особенности их рассмотрения и разрешения, способствуя при этом целям оптимизации правосудия и совершенствования процессуального регламента.

*Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»*

*Павлова М. С., кандидат юридических наук, доцент кафедры судебной власти, департамента дисциплин публичного права*

*E-mail: margo.pavlova.1977@bk.ru*

*National Research University «Higher School of Economics»*

*Pavlova M. S., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, of the Judicial Power Public Law Disciplines Department*  
*E-mail: mspavlova@hse.ru*