

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

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

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

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

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

- признание незаконным принятого административного акта, либо совершенного административного действия (бездействия);
- признание права;
- восстановление положения, существовавшего до нарушения права;
- пресечение действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения (меры предварительной защиты);
- признание недействующим акта государственного органа или органа местного самоуправления;
- неприменение судом акта государственного органа или органа местного самоуправления, противоречащего закону;
- прекращение или изменение правоотношения;
- возложение определенной обязанности (принять решение по конкретному вопросу или совершить определенные действия в целях

устранения допущенных нарушений права либо воздержаться от определенного действия) и др.

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

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

Выделяются две основные формы защиты — юрисдикционная и не-юрисдикционная.

Юрисдикционная форма защиты характеризуется тем, что лицо, права и законные интересы которого нарушены неправомерными действиями (бездействием) или решениями, обращается за защитой к государственным юрисдикционным органам (в суд или административный орган), которые уполномочены принять необходимые меры для восстановления нарушенного права и пресечения его нарушения. В своем исконном значении слово «юрисдикция» (от лат. *jurisdictio* — судопроизводство, ведение суда) обозначает право производить суд, решать правовые вопросы и сферу полномочий юрисдикционного органа. *Jurisdictio* дословно переводится как «правовоговорение», суждение о праве, *акт провозглашения права органом, имеющим власть, судить, т.е. прерогативу разрешать конфликты принудительным для сторон образом*. Осуществлять юрисдикцию значит «говорить» сторонам, в чем заключается право в данном конкретном случае, «высказываться от имени закона», «взвешивать» их права и оценивать их действия с точки зрения правомерности либо неправомерности, применять юридические санкции к правонарушителю.

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

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

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

- реализуется только судом, наделенным особой функцией по отправлению административного правосудия;
- осуществляется с применением норм административного, налогового, антимонопольного и других отраслей публичного права с целью рассмотрения претензий, основанных на правовых нормах этих отраслей;
- регулируется судебным административным правом и предполагает разрешение административных споров по принципу: прав тот, на чьей стороне закон;
- предназначена для решения наиболее сложных правовых проблем, возникающих в сфере действия административного права;
- производится в установленной законом процессуальной форме, гарантирующей законность и обоснованность судебного решения;
- осуществляется при участии сторон административного спора и других заинтересованных лиц: это способствует принятию объективного и эффективного судебного решения.

В судебном порядке могут защищаться не только субъективные публичные права частных лиц (права свободы), но и права властвования — полномочия органов и должностных лиц государственной власти и муниципального самоуправления. В случаях, установленных в законе, за правовой защитой своих полномочий в суд могут обратиться Президент РФ, Правительство РФ, законодательный орган субъекта РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ, орган местного самоуправления, глава муниципального образования, избирательные

комиссии, полагающие, что какой-либо нормативный правовой акт нарушает их компетенцию (ч. 3, 4 ст. 208 КАС РФ).

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

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

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

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

обращений граждан Российской Федерации», административных регламентах, иных нормативных правовых актах.

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

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

Самозащиту для обеспечения своих полномочий (прав властвования) вправе использовать органы и должностные лица публичной администрации. Если они принимают в отношении частного лица решение, которое презюмируется законным и обязательным, а частное лицо не исполняет его добровольно, то орган может своей властью применить принудительные меры для исполнения решения и защиты своего права принимать такое решение. Это означает, что свое право (прерогативу) издавать односторонние обязательные решения публичная администрация по общему правилу может защищать принудительно без предварительного решения суда. Исключение составляют случаи, предусмотренные ч. 3 ст. 1 КАС РФ и другими законодательными актами. Это вид самозащиты в теории административной юстиции называется «административная самозащита».

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

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

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

Отечественное законодательство допускает использование процедур урегулирования административных споров сторонами путем заключения соглашения или с использованием других примирительных

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

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

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

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

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

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

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

а) вся система судебных, правоохранительных и иных юридических органов государства, связанных с юридической деятельностью;

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

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

— организация деятельности нотариата, адвокатуры, арбитражных управляющих;

— принудительное исполнение судебных актов;

— уголовно-исправительная система и др.;

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

*В исконном, строгом (узком) значении слова именно правосудие является синонимом слова «юстиция» и адекватным переводом латинского термина *justitia*. Правосудие представляет собой способ (форму) судебной деятельности по рассмотрению различных категорий дел. Конституция РФ (ч. 1 ст. 118) устанавливает, что правосудие осуществляется только судом, т.е. реализующими судебную власть специальными государственными органами в лице судей и посредством судопроизводства. Правосудие выражается через властное суждение о правах, обязанностях или ответственности кого-либо на основе применения закона в судебном решении. В качестве главной задачи правосудия Конституция РФ определила обеспечение прав и свобод человека и гражданина (ст. 18). Исходя из этого в общем виде *правосудие можно определить как способ (форму) реализации судебной власти, выражающийся в осуществлении судом юрисдикционных полномочий по рассмотрению и разрешению различных юридических конфликтов, связанных с нарушением субъективных прав и свобод либо норм объективного права.**

Правосудие осуществляется посредством судопроизводства, которое производится в процессуальном порядке, устанавливаемом в зависимости от вида разрешаемых дел, но не суда. Специфика разрешаемых дел определяет особенности юрисдикционных полномочий суда, реализуемых в конкретной форме судопроизводства. Конституция РФ определила четыре формы судопроизводства, в которых осуществляется правосудие: конституционное, гражданское, административное и уголовное (ч. 2 ст. 118). Каждая из этих форм юстиции имеет свой предмет, т.е. определенный вид правовых конфликтов, на разреше-