

УДК 342.9(47)

## **К ДИСКУССИИ О СОЗДАНИИ В РОССИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СУДОВ**

**И.А. Толстова**

НОУ ВПО «Тверской институт экологии и права»

Рассматриваются аргументы, подтверждающие целесообразность скорейшего создания в нашей стране системы административных судов. Конституционные положения об осуществлении в России судебной власти, в том числе посредством административного производства, продолжительная работа над проектом Федерального конституционного закона об административных судах, позиция научного и судейского сообщества, опыт многих зарубежных государств свидетельствуют о том, что создание специализированных административных судов могло бы несомненно повысить эффективность отечественного правосудия.

**Ключевые слова:** административная юстиция; административное судопроизводство; специализированные административные суды; административно-правовые отношения.

Проблемы защиты частных и публичных интересов субъектов правовых отношений в особых административных судах не одно десятилетие привлекают внимание правоведов. Исследователи обращаются к истории становления более двухсот лет назад института административной юстиции во Франции, развития системы административных судов в других западноевропейских странах, в частности в Германии. Внимание к административной юстиции в странах с традиционно высоким уровнем ее правового регулирования столь высоко, что даже по формальным признакам она соперничает с юстицией конституционной: например, в специальных научных исследованиях конституционное судопроизводство анализируется после административной юстиции<sup>1</sup>. В США управленческие споры, кроме общих судов, которым отдается приоритет, рассматривают также патентные, налоговые суды и административные судьи, действующие обособленно от органов управления. Активно используются возможности административной юстиции в развивающихся странах<sup>2</sup>; во многих государствах ведутся дискуссии, предметом которых является становление национальных институтов административной юстиции.

<sup>1</sup>См.: Rhinow R., Roller H., Kiss C. Öffentliches Prozedurrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes. Basel; Frankfurt am Main: Helbing und Lichtenhahn, 1996. S. 275–318.

<sup>2</sup>См.: Демин А.Л. Суды административной юстиции: Сравнительный анализ зарубежного опыта // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1994. № 1. С. 46–53.

Административные суды созданы и успешно функционируют в ряде стран постсоветского пространства. Так, анализируя процессы организации и определения компетенции административных судов Украины, О.В. Брежнев отмечает, что идея учреждения органов административной юстиции стала активно обсуждаться в Украине после распада СССР и нашла отражение в Концепции судебной реформы 1992 г. и Концепции административной реформы 1998 г. 1 октября 2002 г. Президентом Украины был подписан Указ об учреждении Высшего Административного Суда, 16 ноября 2004 г. – о создании системы местных и апелляционных административных судов. С 1 сентября 2005 г. вступил в действие Кодекс административного судопроизводства Украины и административные суды стали принимать к рассмотрению первые обращения. Юрисдикция административных судов Украины распространяется на правоотношения, возникающие в связи с осуществлением субъектом властных полномочий управленческих функций, а также в связи с публичным формированием субъекта властных полномочий путем выборов или референдума. В результате реформирования судебной системы административные суды в Украине стали полноправными участниками государственно-властных отношений, обеспечивающими законность в сфере государственного управления, защищающими права и свободы граждан, права и законные интересы юридических лиц в публично-правовой сфере от нарушений со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц<sup>3</sup>.

В российской правовой науке, по словам А.П. Фокова, концептуально в центре дискуссии об административной юстиции стоят три основных вопроса: 1). нужна ли России самостоятельная ветвь судебной власти – административные суды; 2). необходим ли в этой связи Административно-процессуальный кодекс; 3). какова должна быть компетенция административных судов<sup>4</sup>.

Авторы, доказывающие необходимость создания в нашей стране административной юстиции по осуществлению административного судопроизводства, исходят из двух конституционных положений. В ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации (далее – Конституция) установлено, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. В соответствии со ст. 126 Конституции Верховный Суд Российской Федерации является Высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным

<sup>3</sup>См.: Брежнев О.В. Организация и компетенция административных судов: опыт Украины // Российская юстиция. 2011. № 12. С. 27–31.

<sup>4</sup>См.: Фоков А.П. Современные проблемы административной юстиции в России: административные суды – «за» и «против» // Российский судья. 2012 . № 2. С. 2–5.

судам общей юрисдикции, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики.

В российской юридической литературе на сегодняшний день достаточно подробно разработаны основные проблемы административной юстиции<sup>5</sup>.

Определенные шаги по созданию в России административных судов предпринимаются и законодателем. Так, 22 ноября 2000 г. Государственная Дума Федерального Собрания приняла в первом чтении проект Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации», внесенный Верховным судом РФ в порядке законодательной инициативы 19 сентября 2000 г. (с изменениями и дополнениями от 31 октября 2000 г.)<sup>6</sup>.

Принятый ранее Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»<sup>7</sup> также предусматривает создание специализированных судов по рассмотрению гражданских и административных дел.

VII Всероссийский съезд судей постановил просить Государственную Думу обеспечить приоритетное рассмотрение законопроектов, в том числе о федеральных административных судах и Кодексе административного судопроизводства в Российской Федерации<sup>8</sup>. При этом создание и функционирование административных судов предусматриваются в системе судов общей юрисдикции.

Главная особенность административно-правовых отношений заключается в том, что их обязательным участником является субъект, наделенный полномочиями представителя административной власти. В силу этого он занимает неравное положение с гражданином (юридическим лицом), отсюда данные отношения строятся по принципу «власть–подчинение». При привлечении к административной ответственности субъект управления, нарушивший права и интересы

<sup>5</sup>См., например, Тихомиров Ю.А. Административное судопроизводство в России: перспективы развития // Российская юстиция. 1998. № 8; Стариков Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М.: НОРМА, 2001; Якимов А.Ю. Субъекты административной юрисдикции: Правовой статус и его реализация. М.: ВНИИ МВД России, 1996; Приженкова А.Н. Создание административных судов – насущная необходимость российской судебной системы // Административное право и процесс. 2010. № 3 и др.

<sup>6</sup>См.: <http://www.legis.ru/misc/doc/4755/>

<sup>7</sup>См.: Собрание законодательства РФ. 19.97. № 1. Ст. 1.

<sup>8</sup>См.: Постановление VII Всероссийского Съезда судей от 4 декабря 2008 г. «О состоянии судебной системы Российской Федерации и приоритетных направлениях ее развития и совершенствования» // Российская юстиция. 2009. № 1. С. 54.

частных лиц, утрачивает такое положение. В возникшем споре он состязается с гражданином, а «рассудить» их может только беспристрастный арбитр, т.е. суд. В рассмотрении дел об административных правонарушениях наравне с органом, должностным лицом участвует судья (федеральный или мировой), а на стадии пересмотра суд. В последнем случае имеет место административное судопроизводство, а не производство по делам об административных правонарушениях.

Создание в России административных судов позволит передать им, во-первых, дела об административных правонарушениях<sup>9</sup>, во-вторых, дела, связанные с разрешением жалоб частных лиц на действия (бездействие) публичной администрации. При этом возникают проблемы определения соотношения понятий «административное судопроизводство» и «административная юстиция». Под административной юстицией в настоящее время принято понимать рассмотрение судами жалоб граждан и юридических лиц на властные деяния субъектов публичной власти, признаками которой являются:

- это правосудие;
- состоит в рассмотрении и разрешении споров между гражданами, юридическими лицами и субъектами административной власти;
- рассматриваются дела по поводу законности и обоснованности властных действий (бездействия)<sup>10</sup>.

Основное различие между данными понятиями в том, что административная юстиция может быть и гражданским, и административным судопроизводством, а административное судопроизводство осуществляется в порядке, регламентированном нормами административного права. Кроме того, к ведению административного судопроизводства относится разрешение споров между субъектами публичной власти, что не характерно для административной юстиции. Примером административного судопроизводства служит осуществление мировыми судьями в Российской Федерации правосудия и по делам об административных правонарушениях<sup>11</sup>.

На стадии рассмотрения юридического дела принимаются решения, имеющие соответствующее процессуальное выражение: приговор, решение, постановление, приказ. У государственного органа или должностного лица имеется возможность оспорить данное решение,

<sup>9</sup>См.: Россинский Б.В. Административная ответственность: курс лекций. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2009. С. 150.

<sup>10</sup>См.: Бахрах Д.Н. Административное судопроизводство, административная юстиция и административный процесс // Государство и право. 2005. № 2. С. 23.

<sup>11</sup>См.: ст. 2 Федерального закона от 17.12.1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях» // СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2173.

сославшись на его незаконность или дефектность. В этом случае ими подается жалоба в вышестоящий суд, а прокурор в том же порядке приносит представление (протест). Имеет место стадия пересмотра вынесенного по делу решения.

Однако сложившаяся в России законодательная и судебная практика зачастую идет вразрез с конституционными установлениями. Об этом свидетельствует, в частности, тот факт, что число жалоб российских граждан в Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) с начала XXI в. постоянно увеличивается. На 2009 г. Россия занимала 1-е место по общему числу жалоб в ЕСПЧ (13 666) и 18-е место по числу этих жалоб на душу населения<sup>12</sup>. По данным на 1 января 2010 г. на рассмотрении в ЕСЧП находилось 33 550 жалоб в отношении России, при общем количестве – 57 100<sup>13</sup>. По данным на конец 2011 г. в суде зарегистрировано 40 250 жалоб против России, что составляет 26,6 % общего числа поступивших обращений. Анализ дел против РФ показывает, что чаще всего россияне жалуются на постановления национальных судов, на условия содержания в местах предварительного заключения, на качество медицинской помощи, а также по поводу нарушений принципа состязательности сторон в процессе<sup>14</sup>.

Причина такого положения, на наш взгляд, кроется и в том, что не всегда судьи рассматривают жалобы граждан на действия (бездействие) и принятые решения должностных лиц. В связи с этим необходимо пояснить по поводу подачи жалобы на постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное должностным лицом. Ее подача, согласно п. 3 ч. 1 ст. 30.1 КоАП РФ, может осуществляться в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела. В других случаях жалоба исключительно подается только в суд.

По нашему мнению, подача жалобы на постановление, вынесенное должностным лицом, вызывает публично-правовой спор, который обязан разрешать только суд. Во-вторых, отношения между должностным лицом и вышестоящим органом (вышестоящим должностным лицом) могут носить личный характер, что исключает объективность и беспристрастность при рассмотрении поданной жалобы. В-третьих, в нашей ситуации имеет место

<sup>12</sup>См.: Годовой отчет за 2009 г. // <http://ru.wikipedia.org>... Европейский суд по правам человека.

<sup>13</sup>The European Court of Human Rights Some Facts and Figures. Provisional Edition (April 2010). - European Court of Human Rights. Public Relations Unit. Council of Europe. 67075 Strasbourg-Cedex, France. P. 4.

<sup>14</sup>Юрьева А. Россиян ограничат в возможности жаловаться // [fe2.mnenia.ru](http://fe2.mnenia.ru)...rossiyan...v-vozmojnosti-jalovatsya/

административное судопроизводство, арбитром в котором выступает суд. В этой связи необходимо изменить порядок обжалования и опротестования постановления, вынесенного должностным лицом, предусмотрев только одну инстанцию – суд по месту рассмотрения дела.

Специализированные административные суды, на наш взгляд могли бы решить проблему неоправданно затянутых сроков разрешения жалоб граждан на незаконные действия (бездействие) государственных органов и должностных лиц.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать следующие выводы.

1. В условиях современной России особую актуальность приобретает процесс специализации судов общей юрисдикции. Имеющаяся нормативно-правовая база Российской Федерации не только не блокирует создание специализированных судов, а, напротив, предусматривает их создание в будущем как возможное позитивное развитие судебной системы с учетом функционирования права и экономической ситуации, в целях повышения эффективности правосудия. В этой связи возникает необходимость в создании специализированных административных судов, которые смогли бы решить проблему неоправданно затянутых сроков разрешения жалоб граждан на незаконные действия (бездействие) государственных органов и должностных лиц.

2. Необходимость надежной защиты прав, свобод и законных интересов граждан требует формирования качественно нового уровня правосудия, которое могло бы противодействовать злоупотреблениям исполнительной власти, государственных и муниципальных органов.

Полагаем, что достигнутый на сегодняшний день научный уровень понятийного аппарата административной юстиции, четко обозначившиеся положительные перспективы законодательной деятельности по разработке соответствующих нормативных правовых актов, регулирующих процесс формирования и определяющих компетенцию административных судов, позиция VII Всероссийского съезда судей позволяют ожидать появления в России в ближайшем будущем системы административных судов.

#### **Список литературы**

1. Rhinow R., Roller H., Kiss C. Öffentliches Prozeßrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes. – Basel; Frankfurt am Mein: Helbing und Lichtenhahn, 1996.
2. Демин А.Л. Суды административной юстиции: Сравнительный анализ зарубежного опыта // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1994. № 1. С. 46–53.

3. Брежнев О.В. Организация и компетенция административных судов: опыт Украины // Российская юстиция. 2011. № 12. С. 27–31.
4. Фоков А.П. Современные проблемы административной юстиции в России: административные суды – «за» и «против» // Российский судья. 2012. № 2. С.2–7.
5. Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М.: НОРМА, 2001. 304 с.
6. Тихомиров Ю.А. Административное судопроизводство в России: перспективы развития // Российская юстиция. 1998. № 8. С. 35–37;
7. Якимов А.Ю. Субъекты административной юрисдикции: Правовой статус и его реализация. М.: ВНИИ МВД России, 1996.; 90 с.
8. Приженкова А.Н. Создание административных судов – насущная необходимость российской судебной системы // Административное право и процесс. 2010. № 3. С.13– 16
9. Проект Федерального Конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации» // <http://www.legis.Ru/misc/doc/4755/>
10. Федеральный Конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // СЗ РФ. 19.97. № 1. Ст. 1.
11. Постановление VII Всероссийского Съезда Судей от 4 декабря 2008 г. «О состоянии судебной системы Российской Федерации и приоритетных направлениях ее развития и совершенствования» // Российская юстиция. 2009. № 1.
12. Россинский Б.В. Административная ответственность: курс лекций. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2009. 448 с.
13. Бахрах Д.Н. Административное судопроизводство, административная юстиция и административный процесс // Государство и право. 2005. № 2. С. 19–25.
14. Федеральный закон от 17.12.1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях» // СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2173.
15. Годовой отчет за 2009 г. // <http://ru.wikipedia.org>... Европейский суд по правам человека.
16. The European Court of Human Rights Some Facts and Figures. Provisioal Edition (April 2010). - European Court of Human Rights. Public Relations Unit. Council of Europe. 67075 Strasbourg-Cedex, France.
17. Юрьева А. Россиян ограничат в возможности жаловаться // fe2.mnenia.ru» ... rossiyanyan ... v-vozmognosti-jalovatsya/

## **FOR DISCUSSION ABOUT MAKING OF ADMINISTRATIVE COURTS IN RUSSIA**

**I.A. Tolstova**

Tver Institute of Ecology and Right

Arguments, confirmed expedient of the fastest creation of administrative court system in our country, is considered in this article. Constitutional positions about realization of judicial power in Russia by means of administrative industry, prolonged work at the project of federal constitutional law about administrative courts, position of scientific and judicial community, experience of many foreign states, witness about that creation of particularized administrative courts could no doubt raise efficacy of native justice.

**Keywords:** *administrative justice; legal proceedings; particularized administrative courts; administrative – legal relations.*

*Об авторе:*

ТОЛСТОВА Ирина Александровна – канд. юр. наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Тверского института экологии и права (170001, г. Тверь, проспект Калинина, 23), e-mail: [Ledi.smol@yandex.ru](mailto:Ledi.smol@yandex.ru)