

УДК 342.951:351.82

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ В РОССИИ

А.С. Ускова

Управления деятельностью служб обеспечения общественного порядка Академии управления МВД России, г. Москва

Статья посвящена вопросам развития системы административной юстиции в Российской Федерации, административным искам, становлению системы административных судов.

***Ключевые слова:** административная юстиция, система административных судов, административные иски, административно-правовое регулирование, административный спор, защита прав и свобод человека и гражданина, компетенция судов.*

Дискуссия по поводу создания административной юстиции в России с разной степенью интенсивности продолжается несколько десятков лет, однако корни ее уходят в начало прошлого столетия, когда ученые в ряде способов защиты прав граждан от произвола администрации и органов управления выделяли и административную юстицию. Теоретическими разработками в сфере развития и становления административной юстиции в Российской Федерации занимались такие ученые как А.И. Елистратов, Б.Н.Чичерин, И.А.Громов, П.О.Бобровский, А.М.Добровольский, С.С. Студеникин, Е.А.Лунев, Ц.А.Ямпольская, В.М.Манохин, М.И.Еропкин, Ю.А.Тихомиров, Ю.Н.Старилов, И. Панова.

Административная юстиция является сложным административно-правовым институтом, цель которого заключается в урегулировании споров, возникающих в сфере государственного управления. Основной функцией административной юстиции является сдерживание и уравновешивание действий, мероприятий и решений органов государственного управления, а формирование административных судов отвечает потребностям строительства правового государства, где в гармоничных отношениях должны находиться интересы государства и личности¹. Основное содержание института административной юстиции составляет судебный контроль за законностью действий органов (должностных лиц) публичной администрации. Однако сами органы административной юстиции не могут инициировать проверку законности действий и решений государственной администрации. Процедура проверки законности деятельности органов государственного управления может быть иницииро-

¹ Тотьев К.Ю. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве // Государство и право. 2002. № 2. С.25.

вана физическим или юридическим лицом посредством подачи административного иска, а проще говоря, жалобы в соответствующий орган административной юстиции.

К административным искам, выражающим суть спора о праве, относятся дела, вытекающие из сущности административно-властных полномочий органов исполнительной власти и местного самоуправления. Как правило, эти дела связаны с оспариванием гражданами и организациями нормативных правовых актов, нарушающих их права и законные интересы и противоречащих закону (кроме актов, подлежащих оспариванию в порядке конституционного судопроизводства); обжалованием индивидуальных (ненормативных) актов, а также действий (бездействия) органов, должностных лиц органов государственной власти (местного самоуправления); установлением юридических фактов, связанных с публично-правовым статусом гражданина; обязанностью издать конкретный индивидуальный акт. Административный иск – это процессуальное требование к суду, предъявляемое гражданином (группой граждан), юридическим лицом, прокурором, о проверке законности административных актов, решений, действий, которыми нарушаются субъективные права лица, обратившегося в суд, либо его публично-правовые интересы². Эти дела являются достаточно сложными с точки зрения предмета разбирательства, предмета судебной защиты и судебного доказывания, поэтому разрешение их в соответствии с законом требует соответствующей квалификации судей, их профессионализма и специализации. А так как данные дела рассматриваются в судах общей юрисдикции в порядке гражданского либо арбитражного судопроизводства³, то такую специализацию обеспечить затруднительно.

В научной литературе высказывается несколько точек зрения по преодолению этой трудности. Одна из них связана с созданием в системе судов общей юрисдикции самостоятельной ветви административных судов, не связанной с территориальным делением страны, путем вычленения специализированных коллегий (палат) во всех судах общей юрисдикции всех уровней для рассмотрения административных споров. Другая модель формирования административной юстиции связана с сохранением специализированных палат на уровне районных, городских судов, административного суда в каждом субъекте Федерации, а также Высшего административного суда Российской Федерации, посредством чего будет создана стройная система органов административной юстиции, возглавляемая последним⁴.

² Попова Ю.А. административное судопроизводство в системе судов общей юрисдикции. // Государство и право. 2002. № 5. С. 31.

³ Бахрах Д.Н. Юридический процесс и административное судопроизводство // Журн. рос. права. 2000. № 9. С. 14.

⁴ Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю. Административная юстиция, административное судопроизводство, // Государство и права. 2002. № 1. С. 8.

Однако в данных случаях могут возникнуть вопросы о разграничении компетенции судов общей и административной юрисдикции. Разрешая этот вопрос, можно использовать опыт некоторых зарубежных стран (Германия, Великобритания, и др.), где споры разрешаются органами административной юстиции, остальные дела разрешаются общими судами. Однако в этих государствах процедура рассмотрения и разрешения публичных споров унифицирована и четко законодательно регламентирована, чего в нашей стране не наблюдается. Думается, что в ближайшее время законодателем будет принят Кодекс административного судопроизводства (либо административно-процессуальный кодекс), так необходимый для правового регулирования вопросов осуществления административной юстиции.

Третья точка зрения связана с такой моделью административной юстиции, где разрешение административных споров изъято из сферы судов общей юрисдикции и передано в рамках исполнительной власти системе специальных административных комиссий (коллегий). Это французская классическая модель административной юстиции, когда административные суды организованы внутри самой системы исполнительной власти по принципу «судить администрацию - значит управлять»⁵. Однако с учетом высокого уровня коррупции в сфере исполнительной власти такая модель административной юстиции в Российской Федерации наименее эффективна, т.к. прослеживается тесная зависимость административных коллегий от субъектов исполнительной власти и возможность их влияния на решения органов административной юстиции при разрешении жалоб.

Суть четвертого подхода, касающегося построения системы административной юстиции состоит в создании специальных административных судов (налоговых, земельных, и т.д.)⁶. Данная концепция, с нашей точки зрения, наиболее затратная в финансовом плане, кроме того, сомнение в том, будут ли эти специализированные суды обеспечены соответствующим количеством дел.

По какому пути следует идти России, чтобы полнее использовать потенциал судебных структур в поддержании баланса интересов государства и гражданина (общества), в настоящий момент сказать трудно. Каждая из существующих концепций имеет свои плюсы и минусы. Предпочтение того или иного типа системы административной юстиции зависит от многих факторов, в том числе от условий, в которых находится государство, национальных, исторических особенностей, традиции развития законодательства и т.д.

⁵ Боботов С.В. Правосудие во Франции. М., 1994. С. 101.

⁶ Пилипенко А.Н. Административная юстиция в зарубежных государствах, // Адвокат. 1996. № 10. С.11.

Полагаем, что для Российской Федерации на первом этапе построения системы административных судов более оптимальной является первая модель, когда будут сформированы специализированные административные палаты (коллегии) в рамках судов общей юрисдикции, что экономит время и финансовые затраты. На втором этапе логично создать самостоятельную, независимую систему административных судов во главе с Высшим административным судом Российской Федерации, посредством которой будет осуществляться качественный судебный контроль за деятельностью органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Естественно, что все изменения в судебной системе необходимо закрепить в ФЗ «О судебной системе Российской Федерации».

В России имеются все предпосылки для формирования стройной системы органов административной юстиции. К таким предпосылкам относятся:

1. Российская Федерация идет по пути построения правового, демократического, социального государства, а институт административной юстиции является важнейшим признаком такового, т.к. обеспечивает в полной мере защиту прав и свобод граждан и юридических лиц.

2. Законодательное закрепление гарантий судебной защиты прав и свобод физических лиц и организаций.

3. Наличие политической воли. О необходимости создания административных судов отмечал Президент РФ в ежегодном послании к Федеральному Собранию.

4. Большая загруженность судов общей юрисдикции, что связано с затягиванием сроков, отведенных на принятие решения по административному иску и др.

Мы полагаем, что, создания системы органов административной юстиции, полагаем, что не лишней будет возможность досудебного разрешения административного иска (жалобы), как это происходит в ряде зарубежных государств, когда заинтересованное лицо оспаривает административный акт в органе, его издавшем. В случае отклонения претензии или неудовлетворенности в принятом решении лицо может в течение определенного срока обратиться в административный суд.

Немаловажная проблема при решении вопроса о создании административных судов – это кадры. В западноевропейских государствах развита система подготовки специалистов. В частности, во Франции существует Национальная административная школа, выпускники которой начинают свою карьеру в должности аудиторов и, постепенно продвигаясь по служебной лестнице, достигают соответствующих должностей в составе административного трибунала⁷. В нашей стране также

⁷ Боботов С.В. Правосудие во Франции. М., 1994. С. 101.

необходимо предусмотреть в юридических высших учебных заведениях программы по обучению квалифицированных специалистов для административных судов.

Всякое изменение в системе и структуре государственных органов должно преследовать одну цель: не ухудшить того, что создано и действует, всякое изменение должно быть подчинено интересам граждан, общества, конституционного единства, целостности и обеспечения баланса интересов отдельного гражданина, государства и общества⁸.

Административная юстиция является одним из важнейших институтов защиты прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц.

Создание административных судов в судебной системе Российской Федерации будет свидетельствовать об определенном уровне развития государства, степени его демократичности, так как создавая подобные органы, государство фактически ставит своей целью оградить граждан от произвола своих институтов, яркими представителями которых являются органы исполнительной власти.

Список литературы

1. Анохин В.С. Административные суды: Монография. – М, 2011. С. 20.
2. Бахрах Д.Н. Юридический процесс и административное судопроизводство // Журн. рос. права. 2000. № 9. С. 14.
3. Боботов С.В. Правосудие во Франции. М., 1994. С. 101.
4. Пилипенко А.Н. Административная юстиция в зарубежных государствах// Адвокат. 1996. № 10. С.11.
5. Попова Ю.А. Административное судопроизводство в системе судов общей юрисдикции. // Государство и право. 2002. № 5. С. 31.
6. Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю. Административная юстиция, административное судопроизводство. // Государство и право. 2002. № 1. С. 8.
7. Тотьев К.Ю. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве. // Государство и право. 2002. № 2. С.25.

⁸ Анохин В.С. Административные суды: Монография. – М, 2011. С. 20.

PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE JUSTICE IN RUSSIA

A.S. Uskova

Academy of management of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Article is devoted to questions of development of system of administrative justice in the Russian Federation, to administrative claims, formation of system of administrative courts.

Keywords: *Administrative justice, system of administrative courts, administrative claims, administrative and legal regulation, administrative dispute, protection of the rights and freedoms of the person and citizen, competence of the courts.*

Об авторе:

УСКОВА Альбина Станиславовна – кандидат юридических наук, доцент кафедры Управления деятельностью служб обеспечения общественного порядка Академии управления МВД России (125171, г. Москва, ул. З. и А. Космодемьянских, 8), полковник полиции, e-mail: uskova.albina@gmail.com.