

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«КУБАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
(ФГБОУ ВПО «КубГУ»)

Кафедры административного и финансового права

КУРСОВАЯ РАБОТА
АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ

Работу выполнил _____ Р.М.Абрעדж
(подпись, дата)

Факультет _____ юридический _____ курс _____ 3

Специальность / _____ правоохранительная деятельность

Научный руководитель
канд. юрид. наук,
доцент _____ М.Б. Добробаба
(подпись, дата)

Нормоконтролер
канд. юрид. наук,
доцент _____ М.Б. Добробаба
(подпись, дата)

Краснодар 2015

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
1 Понятие и сущность института административной юстиции в Российской Федерации.....	6
1.1 Институт административной юстиции в механизме контроля за сферой исполнительной власти.....	6
1.2 Теоретические концепции института административной юстиции и его организационно - правовых форм в российской правовой науке и в законодательстве.....	9
2 Организация и перспективы развития института административной юстиции в Российской Федерации.....	17
2.1 Организационные основы деятельности судов по рассмотрению административно-правовых споров в контексте судебной реформы.....	17
2.2 Опыт организации административной юстиции в зарубежных странах и возможности его использования в России.....	25
Заключение.....	39
Список использованных источников.....	30

ВВЕДЕНИЕ

Проблема реального обеспечения прав и свобод человека и гражданина приобретает особую актуальность в связи с проведенными в Российской Федерации демократическими преобразованиями. Существенную, в некоторой степени определяющую, роль в охране прав и свобод граждан призваны играть правоохранительные и иные органы исполнительной власти, которые наделены соответствующими государственными полномочиями. Многие из этих полномочий направлены на оперативное и своевременное реагирование правоохранительных органов на противоправные действия, явления биологического, природного, техногенного и социального характера, в силу которых они вынуждены в отдельных случаях применять различные меры принудительного воздействия. Целями таких мер являются защита личности, охраны прав и свобод человека и гражданина, охрана здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защита общественной нравственности, охрана окружающей среды установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений. На современном этапе развития отечественной правовой науки в российской теории государства и права не сформировано единое, целостное и непротиворечивое учение о государственном принуждении, что предопределяет необходимость исследования в данной области. В силу того, что институт административного-правового принуждения, как вид государственного принуждения, на протяжении более шести лет подвергался неоднократному исследованию, в юридической науке сформировалось множество различных позиций, которые нередко противоречат друг другу. Это определяет значимость системного изучения сформировавшихся позиций и на их основе необходимости выработки соответствующей теории. При этом

учитываются две, на первый взгляд, противоречащие друг другу, а по существу, взаимообусловленные тенденции: либерализация сферы реализации субъективных прав и свобод и усиление социально-правового контроля государства в целях их обеспечения. Недооценка административно-правового принуждения и зачастую негативное отношение сторонников либерализма к ряду административно-правовых режимов и институтов-есть один из многих факторов, приводящих к ухудшению правопорядка в стране, к ослаблению профилактической роли государственных органов, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность. Изложенное со всей очевидностью указывает на непреходящее значение исследований административно-правового принуждения.

Целью работы является исследование материальных и процессуальных основ административного законодательства, устанавливающего порядок реализации феномена административно-восстановительных мер.

Объектом исследований является совокупность правоотношений, опосредующих функционирование института административного принуждения. Предметом исследования выступает система, тенденции и закономерности административно-правового регулирования в данной сфере на современном этапе.

При написании данной работы использовался метод сравнительного исследования, при котором сравнительному анализу подвергались несколько источников информации, и выяснились схожие и противоположные мнения об объекте исследования, а именно, о правоотношениях, складывающихся при функционировании института административного принуждения; также использовался метод анализа нормативно-правовой базы, предполагающий исследование, помимо учебной литературы, дополнительных источников, а именно официальных документов, судебной практики. Кроме того, был применен метод анализа монографий и статей, содержащих систематические исследования одного конкретного вопроса. Также методами, используемыми в данной работе, являются аналогия (изучение объектов по сходным призна-

кам), классификация (разделение исследуемых объектов на виды, исходя из какого-либо свойства), наблюдение (состоит в действиях, направленных на получение информации о свойствах анализируемых объектов), прогнозирование (предположение о дальнейших этапах анализируемого объекта), синтез (соединение нескольких свойств исследования объекта в один компонент), также системно-структурный, формально-юридический, историко-правовой, социологический, статистический и другие методы исследования.

Курсовая работа состоит из введения, двух глав, разбитых на разделы и подразделы, заключения и списка использованных источников.

1 Понятие и сущность института административной юстиции в Российской Федерации

1.1 Институт административной юстиции в механизме контроля за сферой исполнительной власти

Для уяснения сути понятия административной юстиции обратимся, прежде всего, к значению словосочетания «административная юстиция». Данное понятие является производным от двух терминов- «административный» - то есть «относящийся к управлению», и «юстиция»-«справедливость» или «правосудие». Соответственно, при буквальном переводе термина «административная юстиция» мы получаем «правосудие, относящееся к управлению» или «правосудие в сфере управления (реализации исполнительной власти)».

Полемика относительно содержания понятия административной юстиции длится уже долгие годы. Первые научные труды появились более ста лет назад. Однако до сих пор ни на Западе, ни в России единства по этому вопросу не выработано. Причем двигается вполне допустимая, с нашей точки зрения, идея о том, что дать единое определение института административной юстиции, существующего в разных странах в различных: модификациях, вряд ли удастся, так как каждое из имеющихся определений опирается на какую-то конкретную систему административной юстиции, в результате чего иные системы этим определением не охватываются¹.

Известная трудность в точном определении понятия и сущности института административной юстиции обусловлена существующим разнообразием подходов к предназначению и сущности этого института, что влечет за собой выделение в определении различных сущностных свойств или различное их понимание. Я согласна с позицией Н.Ю. Хаманевой, что такая ситуация являет-

¹ Соколов И. А. Административная юстиция: Материалы и процессуальные аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С24.

ся следствием многообразия конкретных разновидностей административной юстиции, появление которых вызвано комплексом исторических, социально-экономических и политических причин в каждой отдельной стран.¹

В самом общем смысле административная юстиция представляет собой порядок разрешения споров, возникающих между гражданином и органами государственного управления при реализации полномочий этих органов.

Распространенной позицией при определении института административной юстиции является включение в него деятельности судов общей юрисдикции по рассмотрению административных споров. Данная позиция с достаточной степенью полноты представлена в работах Ю.Н. Старилова². Ю.Н. Старилов указывает, что административная юстиция-это специальный вид правосудия, направленный а деятельность администрации и полиции, на разрешение споров о праве административном(публичном)³. Однако такая точка зрения подверглась критике. По мнению В.В. Сажинной, произошло слияние двух близких, но не идентичных понятий: «административная юстиция» и «правосудие по административным делам», различающимся по способам реализации гражданином права на рассмотрении административной жалобы. Налицо разница в субъективном составе спорного правоотношения⁴.

В то же время П.П Колесов полагает, что понятие «административная юстиция» шире понятия «административное судопроизводство», включая в него и деятельность компетентных государственных органов (службы судебных приставов) по принудительному исполнению судебных и иных актов⁵.

¹ Салищева Н. Г., Хаманева Н.Ю. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. М., 2010. С. 2010.

² Старилов Ю. Н. Административная юстиция: проблемы теории. Воронеж, 1998. С.189.

³ Старилов Ю. Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М., 2001. С.55

⁴ Сажина В.В. Административная юстиция Великобритании.:дисс. ... канд. юрид. наук. М.:1984. С.39.

⁵ Старилов Ю. Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М., 2001. С.189.

Д.Н. Бахрах предлагает следующее определение понятия: «Под административной юстицией принято понимать рассмотрение и разрешение в судебном порядке споров граждан и юридических лиц с субъектами публичной власти (административными органами) по вопросам их властной деятельности. Можно сказать иначе: административная юстиция- это рассмотрение судами жалоб граждан и юридических лиц на властные деяния субъектов публичной власти». По мнению автора, в России административная юстиция в основном осуществлялась и осуществляется по нормам гражданско-процессуального кодекса. Следовательно, можно сделать вывод, что административная юстиция является гражданским судопроизводством¹.

Мы видим, что современная наука административного права еще не выработала единого общепризнанного определения административной юстиции. Тем не менее, большинство ученых сходятся во мнении, что административной юстиции присущи следующие основные признаки:

1)Наличие и рассмотрение спора о праве, причем о праве административном. Административный спор является юридическим конфликтом, вызванным несогласием подвластного субъекта (физического или юридического лица) с незаконным административным правоприменением или нормотворчеством, нарушающим его права и законные и интересы.

2)Результатом рассмотрения административного спора является восстановление нарушенных прав инициатора административного спора путем признания оспариваемого административного акта незаконным или недействительным. Очень важно подчеркнуть то обстоятельство, что при рассмотрении административного спора происходит как восстановление права лица, инициировавшего административный спор (защита частного интереса), так и восстановление объективного правопорядка в сфере реализации исполнительной власти (защита публичного интереса).

¹ Колесов П. П. Формы административного судопроизводства// Административное право Российской Федерации. Вел. Новгород. 1999. С.104.

Другие способы компенсации за нарушение прав, например, взыскание убытков, могут быть предусмотрены национальным законодательством.

3) Данные споры рассматриваются в специальном установленном процессуальным законодательством порядке. Рассмотрение спора проходит в форме процессуальной борьбы его участников, при этом инициативу административного спора как более слабой стороне гарантируется фактическое равенство в споре. Характерно, что орган, рассматривающий административный спор, является нейтральным арбитром по отношению к каждой из сторон.

С учетом изложенного, я считаю возможным предложить следующее определение административной юстиции: административная юстиция- это осуществляемая судебными органами в рамках особой процессуальной процедуры деятельности по разрешению индивидуальных административно-правовых споров, имеющая своей целью восстановление нарушенных индивидуальных прав и законных интересов в сфере реализации исполнительной власти (судебный контроль). Такое определение административной юстиции обусловлено, с моей точки зрения, развитием института административной юстиции в российской науке и законодательстве¹.

1.2 Теоретические концепции института административной юстиции и его организационно-правовых форм в российской правовой науке и в законодательстве

В России повышенный интерес правовой науки к административной юстиции всегда возникал в те периоды, когда происходила демократизация политической и общественной жизни, реформировался государственный аппарат, когда возникала надежда на возможность эффективно противостоять административному произволу. К сожалению, и в такие периоды позитивное админи-

¹ Соколов И.А. Административная юстиция: материальные и процессуальные аспекты: автореферат. дис. ... канд. юрид. наук. М. 2009. С.24.

стративное право отстает в темпах реформирования от права конституционно-го, гражданского и уголовного, поскольку, видимо реформирование данных отраслей кажется властью предрешенным более актуальным. Учитывая нестабильность развития российского государства и общества в XIX и XX веках, процесс возникновения в России административной юстиции просто не мог быть стабильным и быстрым.

Доктрина российского государственного права впервые пристально обратилась к возникшей на западе идее административной юстиции в 60-х гг. XIX века в период проведения в Российской империи судебной реформы 1862 г., отделившей власть судебную от законодательной и исполнительной.

Юридическая наука того времени в основном занималась изучением зарубежного опыта построения административной юстиции (Франция, Великобритания, Германские земли, Австрия), касаясь, прежде всего, его теоретических основ, историко-политического генезиса и функционального устройства органов административной юстиции, а также предпринимала попытки найти зачатки административной юстиции в деятельности некоторых государственных органов Российской империи¹.

Следует отметить, что в рассматриваемый период российские ученые не были полностью единодушны ни по вопросу о содержании понятия административной юстиции, ни по вопросу о возможной структуре органов административной юстиции в случае учреждения ее в России.

Так, Б.Н. Чичерин в своем «Курсе государственной науки» хотя и оперировал термином «административная юстиция», понимал под ним деятельность не судов, а «особенного рода судилищ», действующих в рамках администрации.

Виднейший ученый- административист того времени А.И. Елистратов занимал противоположную позицию: «Под именем административной юстиции следует понимать судебное обжалование административных распоряжений.

¹ Соколов И.А. Административная юстиция: материальные и процессуальные аспекты.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. 2009. С.24.

Сущность административной юстиции состоит в судебном характере обжалования актов управления. Административную юстицию не надо смешивать с теми случаями, когда судья в делах управления выступает сама администрация»¹.

Были и ученые, отрицавшие необходимость создания административных судов в системе органов судебной власти². Ими предлагалось создание квази-судебных органов в рамках самой администрации по французскому образцу. В обоснование этого предложения выдвигались следующие аргументы: 1) в рамках теории разделения властей недопустимо вмешательство судебной власти в деятельность активной администрации; 2) судебский корпус не подготовлен для разрешения споров в сфере публичного права, не знаком с правилами управленческой деятельности. Однако такая позиция подлежала разумной критике: 1) «административные судьи» по сути своей являлись чиновниками, следовательно, не обладали присущим судьям статусом, были «несамостоятельны», зависимы от администрации и сменяемы; 2) такие «судьи» могли аккумулировать в своих руках власть судебную и административную, что также не соответствовало представлениям о разделении ветвей власти; 3) как следствие: с одной стороны, административный суд ставился в зависимости от вышестоящей администрации, с другой стороны, администрация (в широком смысле) становилась «сама себе судьей» (*judex in causa sua*)³.

Однако большинство юристов были сторонниками передачи всей полноты административных споров судами общей юрисдикции либо созданным в рамках судебной системы административным судам⁴. Этот подход обосновался тем, что всякий вопрос о праве (независимо от того, частное или публичное это право), должен быть рассмотрен судебной властью в рамках соответствующей процедуры и с присущими этой процедуре гарантиями. Так, И.Т. Тарасов, являясь сторонником обособления административных судов от судов общих, писал

¹ Елистратов Л. И. Административное право. М. 1911. С.45.

² Там же. С. 20.

³ Тарасов А.Н. Административная юстиция// Земство. №12. 1882.

⁴ Десницкий С. Е. Представление об учреждении законодательной, судительной и наказательной власти в Российской Империи. Избранные произведения русских мыслителей второй половины 18 века. М., 1952. С. 56.

«... указание, что учреждением административных судов делается будто бы посягательство на компетенцию общих судов, также совершенно ошибочно, так как административными судами решаются такие дела, с которыми общим судам нечего делать...».

В то же время возникло противостояние двух групп ученых, одна из которых (С.А. Корф, С.К. Гогель, М.А. Лозина-Лозинский, В.А. Рязановский) отстаивали концепцию «единой юстиции», в рамках которой все правовые споры, как гражданские, так и административные, подлежали рассмотрению единой судебной системой, разумеется про осуществлении определенной предметной специализации судей (составов). При рассмотрении административных споров подлежали применению те же принципы, что при рассмотрении споров гражданских, что предполагало большую состязательность административного процесса. Также данная группа ученых выступала за существенное ограничение пределов вмешательства административного суда в деятельности органов исполнительной власти, сводя его компетенцию исключительно к вопросам права.

Вторая группа ученых (И.Т. Тарасов, Н.М. Коркунов, А.Д. Градовский), исследуя положительный прусский опыт в данной сфере, ратовали за полное обособление административных судов от судов общей юрисдикции. Административное судопроизводство, по их мнению, должно было носить скорее инквизиционный характер, нежели состязательный. При этом административный суд не мог быть ограничен лишь проверкой вопросов права, и при осуществлении правосудия имел право вмешиваться в сферу дискреционных полномочий административного органа¹.

Административная юстиция как одна из форм судебного контроля за неправомерными действиями государственных органов известна российскому законодательству начиная с XIX века. В дореформенный период компетенция 1-го департамента Правительствующего сената по охране субъективных публич-

¹ Соколов И. А. Административная юстиция: Материальные и процессуальные аспекты: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2009. С.24.

ных прав от незаконных действий учреждений и различных властей путем предоставления заинтересованным лицам права подачи жалобы была только обозначена в законодательстве того времени, но четко разграничена не была¹.

До 1864 г. Сенату принадлежало право рассмотрению дел о вознаграждениях частным лицам за вред и убытки, причиненные им неправильными действиями должностных лиц, но только по высочайшему разрешению. В дореформенный период было определено, что вред и убытки, причиненные «нерадением, неосмотрительностью или медленностью» должностного лица административного ведомства, т.е. действиями, не заключающими в себе признаков преступления по должности, составляют предмет обычного гражданского иска.

После принятия Основного закона 1906г. компетенция Сената существенно расширилась: ему принадлежал «высший надзор в порядке управления и исполнения», право толкования законов и проверки законности административных распоряжений, разрешения споров о компетенции между административными учреждениями. Такая обширная и неопределенная компетенция 1-го департамента, особенно в сфере административной юстиции, повлекла за собой необходимость упорядочения его юрисдикции. Тем более что к началу XX века институт судебного обжалования действий органов государственной администрации так и не сложился. Как указывали исследователи прошлого, в «России институт судебного обжалования актов управления, вообще говоря, отсутствует. Наблюдается лишь известные его «зачатки» и «подобия». К числу таких зачатков, могущих со временем превратиться в постоянный и высший и главнейший орган административной юстиции, относятся так называемые «административные департаменты Правительствующего сената»².

Планы реформирования административной системы особенно ярко проявились в период премьерства П.А. Столыпина. В его программе важное место занимала всеобъемлющая административная реформа, предполагавшая созда-

¹ Фролов С.В. Становление института административной юстиции в дореволюционной России: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Нижний Новгород., 2005. С. 30.

² Корчагин А. Ю. Административная юстиция в России: историко-правовой дискурс// Российская юстиция.2012. №12. С.8.

ние целостной системы гражданской администрации и органов административной юстиции. Однако как П.А. Столыпин, так и другие государственные деятели понимали, что преобразование органов административной юстиции на местах, в процессе реформы губернских и уездных управлений, может быть продуктивным при условии, если будут проведены соответствующие преобразования в деятельности 1-го департамента Правительствующего сената. План административной реформы П.А. Столыпина предусматривал: 1) создание смешанных административно-судебных коллегий в уездах и губерниях; 2) деятельность этих коллегий на основе соблюдения форм состязательного процесса; 3) подачу гражданином, чьи права и интересы нарушены органами власти, административного иска, который делал гражданина равной стороной в процессе с нарушившим его права органом управления; 4) превращение 1-го департамента Сената в дееспособный высший судебно-административный орган¹.

Впервые в российской истории достаточно стройная система судебных органов административной юстиции была утверждена Временным правительством, которое до созыва Учредительного собрания приняло на себя обязанность по преобразованию общества на новых демократических началах. Положение о судах по административным делам от 30 мая 1917 г. предусматривало создание трехзвенной системы административных судов в России. Первым звеном должны были стать административные суды в уездах. Второе звено образовали особые административные отделения окружных судов. Высшая инстанция была представлена I Департаментом Правительствующего Сената.

В соответствии с Положением о судах по административным делам к подведомственности административных судов в уездах относились жалобы и протесты на деятельность учреждений и лиц волостного и поселкового управления. Подсудность административных отделений окружных судов была шире: они рассматривали протесты и жалобы, во-первых, на учреждения и чиновников местного самоуправления (за исключением волостного и поселкового, под-

¹ Рустамова С.М. Формирование органов административной юстиции в России в пореформенное время, 1861-1917 годы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. 2000. С. 16.

судных административным судьям), во-вторых, на деятельность правительственных комиссаров (основное должностное лицо в административной системе региона), в-третьих, на решение административных судей. Таким образом, в России впервые Положением о судах по административным делам законодательно была закреплена система административных судов, но практического воплощения нового правового института так и не произошло. Вначале по экономическим причинам было отложено образование на местах административных отделений окружных судов, а выполнение их функций возложено на гражданские отделения, затем в связи с событиями октября 1917г. реформа остановилась¹.

События октября 1917 г. не позволили административным судам начать осуществлять свои функции, и они были упразднены по мере упразднения всех элементов судебной системы дореволюционной России².

В процессе развития органов административной юстиции в советский период можно выделить несколько этапов. Становление института административной юстиции после 1917 г. разделяют на четыре этапа: на первом этапе (1918-1924 гг.) создаются общие и специальные квазисудебные органы по разрешению жалоб граждан; на втором этапе (1924-1937 гг.) защита публичных прав граждан осуществлялась в административном порядке; на третьем этапе (1937-1961 гг.) суды общей юрисдикции постепенно наделяются компетенцией по контролю за действиями администрации; с 1961 по 1993 гг. происходит расширение полномочий судов общей юрисдикции по разрешению административно-правовых споров. Но в советской России административные суды так и не были созданы.

Правовые реформы 1991 г. приняты Концепцией судебной реформы 1991г., Конституцией РФ 1993г., Федеральный конституционный закон от 31

¹ Пиунова В.И. Генезис возникновения и развития судебных органов административной юстиции в России// Актуальные проблемы российского права.2013. №9. С. 1073.

² Скитович В.В. Административная юстиция в России: исторический обзор. Судебное рассмотрение административных дел: правовая реальность и перспективы развития. М., 2002. С.9.

декабря 1996 г. № 1-ФКЗ « О судебной системе Российской Федерации», Федеральный конституционный закон от 7 февраля 2011 г. № 1- ФКЗ « О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» вновь в повестке дня поставили вопрос о создании системе специализированных административных судов в России¹.

Исторический анализ показывает, что законодательство о судебном контроле за администрацией эволюционировало от тотального господства административного способа обжалования к постепенному расширению круга жалоб, подаваемых в суд. Итогом развития стало окончательное признание принципа всеобщности обжалования, а также перераспределения бремени доказывания законности оспариваемого административного акта на орган или должностное лицо, принявшее данный акт. Эти принципиальные положения были восприняты современным законодательством Российской Федерации.

¹ Пиунов В. И. Генезис возникновения и развития судебных органов административной юстиции в России// Актуальные проблемы российского права.2013. №9. С. 1073.

2 Организация и перспективы развития института административной юстиции в Российской Федерации

2.1 Организационные основы деятельности судов по рассмотрению административно-правовых споров в контексте судебной реформы

С момента своего возникновения государственный аппарат Российской Федерации переживает процесс постоянного реформирования, направленного, в том числе, на обеспечение реальных гарантий прав человека и гражданина. В основе реформ лежат современные представления о том, каким образом должны строиться взаимоотношения между властью и человеком, государством и обществом, административным аппаратом и бизнесом. Современная наука административного права также демонстрирует тенденцию к более пристальному изучению вопросов обеспечения прав и свобод человека и гражданина в ходе реализации исполнительной власти, способов защиты личности от административного произвола. Образно говоря, административное право «поворачивается лицом» к человеку.

В свое время Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 12 мая 1998 г. №14-П отметил, что судопроизводство по административным делам должно быть административным производством независимо от того, осуществляется ли оно судом общей юрисдикции или арбитражным судом, а к процессуальному законодательству в этой сфере отнес КоАП, ГПК РФ и АПК РФ¹.

Так, ГПК РФ установил, что дела, возникающие из публично-правовых отношений, разрешаются судами по общим правилам искового судопроизводства, т.е. гражданского судопроизводства, предусмотренные главами 23-26 ГПК РФ и другими федеральными законами (речь идет об АПК РФ, КоАП РФ). Как

¹ Соколов И. А. Административная юстиция: Материальные и процессуальные аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 24.

видим, законодатель распространил общие правила гражданского судопроизводства на административные дела, рассматриваемые судами.

Особенности административного судопроизводства отражены в ст.ст. 246-250 ГПК РФ¹:

-при рассмотрении и разрешении дел, возникающих из публичных правоотношений, суд не связан основаниями и доводами заявленных требований;

-при рассмотрении и разрешении дел, возникающих из публичных правоотношений, суд может признать обязательной явку в судебное заседание представителя органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, в случае их неявки в судебное могут подвергнуть их административному штрафу;

-обязанность по доказыванию по делам, возникающим из публичных правоотношений, возлагаются на орган, принявший нормативный правовой акт, органы и лиц, которые приняли оспариваемое решение или совершили оспариваемые действия или бездействия;

- при рассмотрении и разрешении дел, возникающих из публичных правоотношений, суд может по своей инициативе истребовать доказательства в целях правильного, объективного разрешения спора².

Все эти нормы направлены на обеспечение дополнительных гарантий защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина от произвола власти. Так, некоторые ученые отмечают, что особенности предмета административного судопроизводства – спора о праве связаны с явным фактическим неравенством человека и гражданина и государственных органов³. Поэтому существует разумная потребность в соответствующем административно-процессуальном режиме, который должен обеспечить правовое равенство сторон и состязательность в суде при рассмотрении административного спора.

¹ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002. № 138-ФЗ (ред. от 06.04.2015) //Собрание законодательства РФ. 18.11.2002. № 46. Ст. 4532.

² Андреева Т.К. Административная юстиция в России как система разрешения споров в арбитражном судопроизводстве // Российский судья. 2012. № 12. С.9.

³ Зайцев И. А., Рассахатская Н. А. Гражданская процессуальная форма: понятие, содержание, значение // Государство и право. 1995. №2. С.50.

Законодатель выделил в рамках административного судопроизводства специальные административные производства как в судах общей юрисдикции, так и в арбитражных судах. Так, в АПК РФ предусмотрено, что возникающие из административных и иных публичных правоотношений экономические споры и иные дела, связанные с осуществлением гражданами и организациями предпринимательской и иной экономической деятельности, затрагивающие права и интересы заявителя, рассматриваются арбитражными судами (п. п. 1-2 ст.29 АПК РФ).

Так же в АПК РФ предусмотрено, что производство об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти, органов местного самоуправления, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, и иных органов и должностных лиц, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, ведется арбитражными судами в порядке глав 23, 24 АПК РФ¹.

Суды же общей юрисдикции дела об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части рассматривают в порядке, предусмотренном главой 24 ГПК РФ, а споры об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих- по правилам главы 25 ГПК РФ.

Глава 26 ГПК РФ предусмотрела специальное производство по делам о защите прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

Законодатель предусмотрел отдельное производство по иным делам, возникающим из публичных правоотношений и отнесенным федеральным законом к компетенции суда общей юрисдикции или к компетенции арбитражного суда (ст. 245 ГПК РФ, гл. 22- 23 АПК РФ).

¹ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24. 07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 06.04.2015) // Собрание законодательства РФ. 29.07.2002. № 30. Ст. 3012.

КоАП РФ предусмотрел производство по делам об административных правонарушениях как в судах общей юрисдикции (ч.ч.1,2 ст. 23.1 КоАП РФ), так и в арбитражных судах, когда административные правонарушения совершены юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями при осуществлении предпринимательской или иной экономической деятельности (абзац 3 ч. 3 ст.23.1 КоАП РФ, п.3 ст. 29, глава 25 АПК РФ).

Судами общей юрисдикции и арбитражными судами рассматриваются дела о взыскании с граждан и организаций обязательных платежей и санкций, предусмотренных ст.ст.46,48 и др. Налогового кодекса, п.4 ст.29, главой 26 АПК РФ, а также другие дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений¹.

Неоднократно тематика создания административных судов в связи с судебной и административной реформами поднималась в выступлениях различных политических деятелей. К сожалению, до настоящего момента дальше программных высказываний дело не пошло. Председатель Правительства РФ Д.А. Медведев, выступая на VII Всероссийском съезде судей 2 декабря 2008 г., однозначно указал на необходимость принятия окончательного решения по вопросу учреждения административных судов.

Так, В.А Кряжкова и Ю. Н Стариков, говоря о том, для чего нужны административные суды, пишут, что по общему правилу административная юстиция определяется как институт судебного контроля за действиями и решениями исполнительной власти, призванной обеспечивать права и свободы человека и гражданина. Иначе говоря, данная юстиция связана с рассмотрением спора об административном праве, в следствии чего обязательным его участником выступает орган исполнительной власти; она нацелена прежде всего на защиту прав и свобод граждан².

¹ Гулагин А.Ю. В обосновании необходимости создания административной юстиции// Российская юстиция. 2013. №4. С. 46.

² Кряжков В. А., Стариков Ю. Н. Административные суды: как им быть ?// Российская юстиция. 2001. №1. С. 19.

Однако попытки создания в соответствии с положениями Конституции РФ четвертой ветви правосудия- административного судопроизводства- на сегодняшний день закончился неудачей. Проекты ФКЗ « О федеральных административных судах в Российской Федерации» и Кодекса административного судопроизводства не приняты. Верховном Суде РФ принято решение признать решение развивать производства по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, в рамках действующего гражданско- процессуального и арбитражно- процессуального законодательства путем внесения соответствующих дополнений в ГПК РФ и АПК РФ¹.

Учеными высказываются подчас противоположные мнения о проблеме. Так, если Н. Салищевой и Е. Абросимовой «представляются принципиально неприемлемыми существующие ныне в ГПК и АПК положения о том, что дела, возникающие из публичных правоотношений, рассматриваются судами по общим правилам, хотя и с существенными оговорками», то Н.И. Клейн представляется, что рассмотрение судами дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, должно по прежнему регулироваться АПК РФ и ГПК РФ, а не вновь создаваемым Кодексом об административном судопроизводстве, который приведет к повторению общих норм и к созданию неопределенных процессуальных различий; создание административных судов нецелесообразно, ибо для этого нужны значительные средства и существенные изменения состава судей, а судопроизводство по своей природе не может быть административным².

Несмотря на то что на современном этапе законодательно не реализованы идеи административных судов и кодекса, в правовой системе все же идут процессы, свидетельствующие об определенном движении в сторону административного судопроизводства.

¹ Куликов В. И. Уравнение с известными // Российская газета. 2009.20 мая.

² Клейн Н.И. О развитии арбитражного процессуального законодательства // Журнал российского права. 2010. №4. С. 13.

Во- первых, в системе судов РФ появился новый суд- Дисциплинарное Судебное присутствие¹, которые в порядке, предусмотренном главами 23 и 25 ГПК РФ, с учетом особенностей ФКЗ от 9 ноября 2009 г. рассматривает жалобы граждан, судебные полномочия которых досрочно прекращены решением Высшей квалификационной коллегии судей РФ или решение квалификационной коллегией судей субъекта РФ за совершение ими дисциплинарных проступков.

Таким образом, создан самостоятельный (наряду с Конституционным Судом РФ, судами общей юрисдикции, арбитражными судами) специализированный суд, назначением которого является осуществление судебного контроля за органом судейского сообщества, наделенного государственно-властными полномочиями. Представляется, что такие паллиативные формы защиты прав, как дисциплинарное судебное присутствие, не могут заменить административного судопроизводства, которое является полноценной формой защиты прав граждан от незаконных действий органов власти, и иных субъектов публичного права².

А.В. Юдин считает, что производство в дисциплинарном судебном присутствии в конечном счете способно «выкристаллизироваться в процессуальном порядке рассмотрения дел, который можно будет охарактеризовать как самостоятельный вид судопроизводства, существующий наряду с гражданским»³.

Во- вторых, в ст. 4 ФКЗ « О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» закреплено, что суды общей юрисдикции осуществляют правосудие, разрешая споры и рассматривая дела, отнесенные к их компетенции, посредством гражданского, административного и уголовного судопроизводства. В составе Верховного Суда РФ создана Судебная коллегия по административным делам (п.4 ч.1 ст. 10 ФКЗ « О судах общей юрисдикции в Российской Федера-

¹ Юдин А. В. Процессуальные аспекты функционирования Дисциплинарного судебного присутствия // Вестник ВАС РФ. 2010. №2. С. 14.

² Симонян С.Л. О развитии административного судопроизводства на современном этапе// Российская юстиция. 2011. № 7. С. 27.

³ Юдин А.В. Процессуальные аспекты функционирования Дисциплинарного судебного присутствия// Вестник ВАС РФ. 2010. №2. С. 41.

ции»)), появление которой можно рассматривать как предтечу будущих административных судов.

Создание такой коллегии позволит выделить дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, из общей массы гражданских дел (пока только на уровне высшего органа в системе судов общей юрисдикции) и сосредоточиться на более качественном их рассмотрении¹.

В-третьих, согласно изменениям, внесенным в нормы подраздела III раздела II ГПК РФ ФЗ от 23 июля 2010г., перечень дел, рассматриваемых судом в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений (ст.245 ГПК РФ), дополнен делами по заявлениям о временном размещении иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, в специальном учреждении или продления срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего реадемиссии, в специальном учреждении (ст. 26.1.ГПК РФ). Судебный контроль за действиями должностных лиц, осуществляемый при рассмотрении данной категории дел, так же как и дел о принудительной госпитализации гражданина в психиатрический стационар (гл.35 ГПК РФ), является реализацией конституционного права на свободу и личную неприкосновенность, гарантированного ст. 22 Конституции РФ. Поскольку суд в данном случае осуществляет административно-властные полномочия, представляется, что дела о реадмиссии должны рассматриваться в порядке административного судопроизводства.

Следует отметить и внесенный Президентом РФ в Государственную Думу Федерального Собрания РФ 26 апреля 2013 года и подготовленный на основе предложений Верховного Суда РФ проект Кодекса административного судопроизводства РФ (проект № 246960-6).

О.А Тарасов полагает, что с принятием и введением в действие Кодекса административного судопроизводства:

¹ Симонян С. Л. О развитии административного судопроизводства на современном этапе// Российская юстиция. 2011. № 7. С.29.

1. Должен ускориться процесс институционального оформления и консолидации административной юстиции.

2. Граждане Российской Федерации, другие физические лица и организации вправе рассчитывать на определенное расширение возможностей для судебной защиты своих прав и законных интересов, однако для этого они должны освоить новые возможности, предусматриваемые Кодексом (коллективные административные иски, расширение прав на участие в административном судопроизводстве правозащитных институтов и др.).

3. После принятия Кодекса Административного судопроизводства развитие законодательства в сфере административной юстиции получит необходимый импульс, Кодекс должен быть ядром и ориентиром для развития такого законодательства¹.

Мы считаем, что к вопросу о создании в России административных судов и принятию Кодекса административного судопроизводства РФ следует подходить осторожно и поэтапно. Необходимо учитывать и имеющийся в сложившейся судебной системе потенциала для развития в плане оптимизации порядка рассмотрения административных споров. При развитии административной юстиции в России следует учитывать те цели и задачи, которые были поставлены при обосновании идеи о необходимости учреждения в России полноценного административного судопроизводства, а также средства или способы (т.е. конкретные реформы), с помощью которых эти цели и задачи достигаются.

¹ Тарасов О.А. Новый проект Кодекса административного судопроизводства: особенности и значение для административной юстиции в России// Сравнительное конституционное обозрение. 2013. №4. С. 93.

2.2 Опыт организации административной юстиции в зарубежных странах и возможности его использования в России

Практически во всех странах реализован тот или иной способ организации внешнего контроля за действиями администрации через систему судебных или квазисудебных органов. В некоторых странах система внешнего контроля была сформулирована самостоятельно, в некоторых заимствована. В любом случае конкретный способ организации судебного либо квазисудебного контроля напрямую связан с историческими событиями.

В научной литературе предлагаются различные способы квалификации, позволяющие так или иначе сгруппировать страны со схожим подходом к организации внешнего контроля за деятельностью администрации. Следует заметить, что любая подобная классификация является в известной степени условной, поскольку действительность (особенности той или иной страны) оказывается богаче любого классификационного критерия¹.

Существует классификация органов административной юстиции в зарубежных странах: 1) страны, в которых отсутствует система административных судов (Великобритания, США, Австрия, Новая Зеландия, Израиль); 2) страны, имеющие отдельные системы административных судов (некоторые страны Западной Европы)².

В блоке стран, использующих общие суды для внешнего контроля за администрацией, предлагается выделять следующие модели организации административной юстиции:

1) Модель исключительной компетенции общих судов, при которой полностью исключается наличие как специализированных административных судов, так и квазисудов, а также не производится специализация судебных соста-

¹ Соколов И.А. Административная юстиция: материальные и процессуальные аспекты: автореф. дис. ...канд. юрид. наук.М. 2009. С. 24.

² Шмелев И.В. Об определении института административной юстиции// Молодой ученый. 2011.№3. Т.2. С. 59.

вов. Судебный контроль осуществляется по правилам гражданского разбирательства (Дания, Норвегия, Мальта, Марокко и др.).

2) Англосаксонская модель, при которой наряду с общими судами контроль за администрацией осуществляют разнообразные специализированные квазисудебные органы- административные трибуналы (Великобритания, США, Австралия, Новая Зеландия и др.). Термин «трибунал» может применяться к специализированным органам, различным по своей правовой природе. Так, существуют трибуналы, находящиеся «на стыке» исполнительной и судебной власти. Они не выполняют управленческих функций; по структуре, составу и процедуре ближе к судам, однако состоят не из судей, а их чиновников, для которых служба в трибунале является основной. В англоязычной юридической литературе они зачастую именуется как «учреждения-заменители судов» (court-substitute institutions¹). В качестве примера таких учреждений можно привести налоговые суды, таможенные суды в США, промышленные трибуналы. Трибуналы по вопросам психического состояния в Великобритании и др. Однако трибуналы могут находиться и в более тесной связи с администрацией, формироваться из государственных служащих, для которых работа в трибунале не является основной.

3) Модель судов общей компетенции со специализированными административным судопроизводством (Японская модель). Контроль за деятельностью исполнительной власти в Японии осуществляется судами общей юрисдикции, но производство по гражданским и административным делам ведется по различным процессуальным правилам, установленным соответственно Актом о порядке рассмотрения гражданских споров 1960г. и Актом о порядке рассмотрения административных споров 1962 г. (АПРАС). По АПРАС иск может быть предъявлен как самим лицом, потерпевшим от «административной неправды» (т.н. «субъективный» иск), так и лицом, действующим в защиту публичного интереса (т.н. «объективный» иск).

¹English Legal System in Context. Fourth Edition. Fiona Cownie, Antony Bradney & Mandy Burton.- Oxford University Press.2007.C.73.

4) Модель административной специализации внутри единой системы судов, при которой в составе единой судебной системы существуют отдельные палаты, присутствия по административным делам (Испания, Мадагаскар, Мексика и др.). Данная модель не исключает создание специализированных административных судов. Например, в Испании наряду с палаты по административным спорам существует административно-экономические суды.

В блоке стран, использующих систему судов специализированных компетенции, предлагается выделять следующие модели административной юстиции:

1) Дуалистическая (французская) модель. В ее основе лежит специфическая трактовка принципа разделения властей, не позволяющая судам общей юрисдикции вмешиваться в деятельность органов исполнительной власти, что привело к формированию административно-судебных органов в рамках самой администрации. Во Франции. Например, общий суд даже при рассмотрении гражданского или уголовного дела устраняет от решения вопросов административного права и обращается с запросом в административный трибунал. Мнение административного трибунала будет иметь предюдициальное значение для дальнейшего рассмотрения дела. По статусу такие органы максимально приближены к другим судам, и их деятельность рассматривается в качестве одного из судов правосудия. Помимо самой Франции, эта модель реализована в Италии и Греции. В 1985 г. французская модель была успешно внедрена в Египте, где до этого административные дела рассматривали общие суды. Высшей инстанцией по рассмотрению административных дел стал Верховный административный суд, не входящий в египетскую судебную систему¹.

2) Германская модель идет путем «разделения» судебной ветви государственной власти на отдельные «ответвления». Таким образом достигается отделение юстиции от администрации, а сфера публичных интересов становится предметом специального судебного разбирательства. административные суды

¹ Неварах Л.Л. Административная юстиция в арабских странах (на примере Египта, Сирии и Ливана): автореф. дис. канд. юрид. наук. М. 2007. С. 13.

полностью отделены от общих судов и возглавляются Высшим административным судом. Данная модель воспринята Швецией, Индонезией, Мозамбиком.

3) модель множественности органов, полномочных рассматривать административные споры. Эта модель предполагает возможность осуществления контроля как административными судами и трибуналами (квазисудебного), так и общими судами (Швейцария, Финляндия, Бельгия). При этом, зачастую компетенция общего суда в административной сфере является столь же весомой, что и компетенция общего суда в административной сфере является столь же весомой, что и компетенция административного суда¹.

Во многих странах Западной и Восточной Европы (Франция, Германия, Австрия, Италия, Швеция, Польша, Венгрия, Болгария), в бывших советских республиках (Украина, Армения, Латвия, Литва, Эстония) действует, Законы (кодексы) об административном судопроизводстве. Думается, что и Россия должна развиваться в соответствии с европейскими стандартами и меть такую форму судебной защиты, как административное судопроизводство.

Необходимо обратить внимание и на создание административных судов в России с учетом зарубежного опыта.

¹ Соколов И.А. Административная юстиция: материальные и процессуальные аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. 2009. С. 24.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Задачей института административной юстиции является эффективная защита прав граждан и организаций в сфере публичного управления путем рассмотрения и разрешения индивидуальных административных споров.

Задача по обеспечению прав, свобод и законных интересов человека и гражданина во взаимоотношениях с государством ставится и при обосновании необходимости проведения судебной и административной реформ. По мнению многочисленных представителей научного сообщества, данные реформы нельзя считать завершенными до того момента, пока не будет проведена работа по дальнейшему совершенствованию деятельности судов по рассмотрению споров между гражданином и государством.

В настоящее время в Российской Федерации является актуальным вопросом создания системы административных судов. В России неоднократно предпринимались попытки по формированию системы административных судов, но данные органы административной юстиции так и не были созданы. Ни реформа Столыпина 1909 г., ни акты Временного правительства об административных судах 1917 г. не привели к формированию судебных органов, рассматривающих публично- правовые споры граждан с органами власти.

Административная юстиция является одним из важнейших инструментов по защите прав и свобод отдельных лиц и их объединений. Однако для дальнейшего развития административной юстиции в нашей стране действующее законодательство требует существенных изменений. На анализе зарубежного законодательства, нам кажется, что и Россия должна развиваться в соответствии с европейскими стандартами и меть такую форму судебной защиты, как и административное судопроизводство.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативно-правовые акты

1 Конституция Российской Федерации, приняты всенародным голосованием 12 декабря 1993г. (ред. от 21.07.2014) // Собрании законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.

2 О Дисциплинарном судебном присутствии: Федеральный конституционный закон от 9 ноября 2009г. №4-ФКЗ (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. 09.11.2009. № 45. Ст. 5261.

3 Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95 ФЗ (ред.06.04.2015)// Собрание законодательства РФ. 29.07.2002. № 30. Ст. 3012.

4 Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 №138-ФЗ (ред.06.04.2015) // Собрание законодательства РФ. 18.11.2002. № 46. Ст. 4532.

5 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 №195- ФЗ (ред. от 08.06.2015) // Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

Монографии, учебники, учебные пособия, комментарии

6 Деснецкий С.Е. Представление об учреждении законодательной, судебной и наказательной власти в Российской Империи. Избранные произведения русских мыслителей второй половины 18 века. М.:1952.

7 Елистратов Л.И. Административное право. М.:1911.

8 Колесов П.П. Формы административного судопроизводства // административное право Российской Федерации. Сб. Вел. Новгород.:1999.

9 Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. М.:2001.

10 Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Теория, практика, перспективы. М.:2001.

11 Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Теория, практика, перспективы. Воронеж,1998.

12 English Legal System in Context. Fourth Edition. Fiona Cownie, Antony Bradney & Mandy Burton.- Oxford University Press.2007.

Научные статьи

13 Андреева Т.К. Административная юстиция в России как система разрешения споров в арбитражном судопроизводстве // Российский судья. 2012. №12.

14 Бахрах Д.Н. Административное судопроизводство и административная юстиция // Современное право. 2005. №5.

15 Гулягин А.Ю. В обоснование необходимости создания административной юстиции // Российская юстиция. 2013. №4.

16 Зайцев И.М., Рассохатская Н.А. Гражданская процессуальная форма: понятие, содержание, значение // Государство и право. 1995.№2.

17 Клейн Н.И. О развитии арбитражного процессуального законодательства // Журнал российского права. 2010. №10.

18 Корчагин А.Ю. Административная юстиция в России : историко-правовой дискурс // Российская юстиция. 2012. №12.

19 Кряжков В. А., Старилов Ю.Н. Административные суды: какими им быть? // Российская юстиция. 2001. №1.

20 Кулаков В. Уравнение с известными // Российская газета. 2009.20 мая.

21 Пиунова В.И. Генезис возникновения и развития судебных органов административной юстиции в России // Актуальные проблемы российского права. 2013. №9.

22 Салищева Н., Абросимова Е. Судебное обеспечение административной реформы или вновь об административной юстиции // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. №5.

23 Симонян С.Л. О развитии административного судопроизводства на современном этапе // Российская юстиция. 2011. №7.

24 Скитович В.В. Административная юстиция в России: исторический обзор // Судебное рассмотрение административных дел: правовая реальность и перспективы развития. М.:2002.

25 Тарасов А.Н. Новый проект Кодекса административного судопроизводства: особенности и значение для административной юстиции в России // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. №3. Т.2.

26 Шмелев И.В. Об определении института административной юстиции // Молодой ученый. 2011. №3. Т.2.

27 Юдин А.В. Процессуальные аспекты функционирования Дисциплинарного судебного присутствия // Вестник ВАС РФ. 2010. №2.

Авторефераты диссертаций

28 Неварах Л. Л. Административная юстиция в арабских странах (на примере Египта, Сирии и Ливана): автореферат. дис. ... канд. юрид. наук. М.:2007.

29 Рустамова С.М. Формирование органов административной юстиции в России в пореформенное время, 1861- 1917 годы : автореф. дис. ... канд.юрид. наук. М.:2000.

30 Сажина В.В. Административная юстиция Великобритании: дисс. ... канд.юрид.наук. М.:1984.

31 Соколов И.А. Административная юстиция: Материальные процессуальные аспекты: автореф. дисс. ... канд.юрид. наук. М.:2009.

32 Фролов С.В. Становление института административной юстиции в дореволюционной России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород. 2005.