

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

УДК 342.92

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ В РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ *Administrative Justice in Russia: Improvement Problems*

С. А. Старостин – профессор кафедры административного права Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина, доктор юридических наук, профессор

S. A. Starostin – Professor of the Administrative Law Department of Kutafin Moscow State Law University, Doctor of Law Sciences, Professor



Аннотация. В статье речь идет о проблемах современной российской административной юстиции. Автор рассматривает вопросы формирования административного судопроизводства и системы административных судов.

The article deals with the problems of modern Russian administrative justice. The author examines the formation problems of administrative justice and administrative courts.

Ключевые слова: административная юстиция, дела, возникающие из публично-правовых отношений, административное судопроизводство, административные суды, дела об административных правонарушениях.

Administrative justice, cases arising from public law relations, administrative proceedings, administrative courts, cases of administrative offenses.

Обращение к проблеме, вынесенной в название статьи, обусловлено двумя факторами. Во-первых, значительным количеством рассматриваемых судами дел, возникающих из публично-правовых отношений. По статистике Верховного Суда Российской Федерации, в 2011 г. судами общей юрисдикции рассмотрено 183 тыс. таких дел (почти 1,5 % от всего количества рассмотренных дел). Из них по 123 тыс. (67,7 %) вынесено решение с удовлетворением заявленных требо-

ваний. Более половины из данной категории дел составляют дела по жалобам на действия (бездействие) должностных лиц органов власти. Если еще учесть, что значительное количество жалоб на действия государственной администрации направляется в другие инстанции, в том числе и общественные, и до судов не доходит, то становится понятным острота проблемы судебного контроля в сфере государственного управления. Во-вторых, в последнее время уже в который раз значительно

активизировалась дискуссия об административной юстиции, ее понимании и перспективах формирования. В научной литературе, да и в ненаучной тоже, снова обсуждается вопрос о создании в России административных судов. Об этом уже пишут Президент Российской Федерации, бывшие кандидаты в президенты и даже те, кто далек от административного права и не до конца понимают суть вопроса. При этом голос специалистов, авторитетных представителей науки административного права, к сожалению, звучит значительно слабее. Возможно, многие из них уже устали от этих разговоров, которые так ничем и не заканчиваются, а возможно, помня, как у нас принимаются важные нормативные правовые акты (красноречивым примером служит Федеральный закон «О полиции»), они уже не верят в целесообразность продолжения такой дискуссии.

На наш взгляд, это совсем не так, наоборот, сегодня, как никогда, важно мнение тех людей, которые изнутри знают проблему и понимают, что будет, если именно сегодня их голос не услышит законодатель. Мы уже давно прошли доктринальный этап и перешли в реальную плоскость, когда совокупность теоретических представлений об административной юстиции, ее целях и функциях, принципах формирования должны стать источником принимаемых законов. Тем не менее хотелось бы обратить внимание на главные проблемы, без решения которых эффективных административной юстиции и административного судопроизводства создать не удастся.

Проблемами административной юстиции в разное время занимались многие ученые, мы имеем множество подходов к пониманию ее решения. Существует несколько точек зрения на предмет административной юстиции и перспективы создания стройной и эффективной ее систе-

мы. Часть ученых рассматривают систему административной юстиции в широком смысле – как совокупность специальных судебных и квазисудебных органов по контролю за соблюдением законности в сфере государственного управления. По их мнению, это особый порядок разрешения административно-правовых споров, при котором судебные или другие специальные государственные органы рассматривают жалобы на действия органов государственной власти и выносят соответствующие решения. Другие вкладывают в понятие более узкий смысл – это особый процессуальный порядок рассмотрения административных дел и разрешения административно-правовых споров между гражданином или юридическим лицом, с одной стороны, и органом государственного управления – с другой.

В ряде зарубежных стран под административной юстицией понимается особый порядок разрешения административно-правовых споров. Судебные или другие специальные государственные органы рассматривают жалобы граждан на действия органов государственной власти и выносят соответствующие решения. Это Государственный совет во Франции, выполняющий функции высшего административного суда, система административных судов Германии (Высший административный суд в Лейпциге и высшие административные суды земель).

Проблемами формирования и совершенствования административной юстиции занимались В. А. Гаген, М. Д. Загряцков, Н. Куплевский, А. Невский¹ и др. Среди современников, внесших значительный вклад в исследование проблемы, следует выделить Д. Н. Бахраха, А. Л. Буркова, А. А. Демина, А. Б. Зеленцова, Л. С. Козлову, М. Я. Масленникова, Н. Г. Салищеву, Ю. Н. Старилова, Н. Ю. Хаманеву, М. Штатину² и др. Но при

¹ См., напр.: Гаген В. А. Административная юстиция. Ростов н/Д, 1916; Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве. М., 1924; Куплевский Н. Административная юстиция в Западной Европе: административная юстиция во Франции. Харьков: Изд-во Харьк. ун-та, 1879; Невский А. Административная юстиция // Юрид. вестник. М., 1885.

² См., напр.: Бахрах Д. Н. Административное судопроизводство и административный процесс // Закон и право. 2005. № 2; Бурков А. Л. К вопросу об отраслевой принадлежности института административной юстиции // Журн. рос. права. 2003. № 4; Демин А. А. Необходимость одновременного введения судов административной юстиции и Административно-процессуального кодекса // Проблемы защиты публ. и част. интересов в адм. судах: материалы конф. М.: Рос. акад. правосудия, 2001; Зеленцов А. Б. Административная юстиция в России: история и современность: учеб. пособие. М.: Рос. акад. правосудия, 2002; Козлова Л. С. Институт административной юстиции в структуре административного права // Адм. право и процесс. 2006. № 1; Масленников М. Я. Административное судопроизводство, административный суд и административный процесс: сущность и перспективы развития // Рос. юрист. 2001. № 12; Салищева Н. Г. Административная юстиция, административное судопроизводство // Гос-во и право. 2002. № 1; Стариков Ю. Н. Административная юстиция: теория, история, перспективы. М.: Норма, 2001; Хаманева Н. Ю. Судебный контроль за реализацией прав граждан в сфере исполнительной власти. М.: Изд-во Ин-та гос-ва и права Рос. акад. наук, 1999; Штатина М. Реформирование административной юстиции в условиях административной реформы // Сравн. конституц. обозрение. 2005. № 3.

значительном количестве научных исследований практических шагов по их реализации нет. Абсолютное большинство исследователей едины во мнении о необходимости создания административных судов, но до настоящего времени в Российской Федерации не создано обособленной системы специальных органов административной юстиции.

Одна из основных причин такого положения – смешение понятий и разных по содержанию проблем: проблемы административной ответственности, ее эффективности и проблемы административной юстиции. Существуют два разных по своему существу вида процессуальной деятельности: привлечение к административной ответственности и обжалование действий публичной администрации. На расширенном заседании Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству 22 января 2010 г. на тему «Законодательное обеспечение состязательности в административном производстве» говорилось о том, что совершенствование административной юстиции невозможно решать только путем правового регулирования субъектов, или производства, или организационных вопросов, должен быть принят единый консолидированный нормативный акт об административной юстиции, где все эти вопросы должны решаться.

Создание административных судов является важным, но вторичным делом. Совершенствование процессуальных форм реализации административной ответственности лишь обеспечит совершенствование реализации материальных норм, а потому не решит главную задачу.

Не менее важной является задача выработать последовательность принятия важных нормативных правовых актов по формированию конституционного административного судопроизводства. Создание административных судов не самая важная сегодня задача. Есть более насущные проблемы, без решения которых становится бессмысленным их создание. Прежде всего, речь идет о том, чтобы наконец-то разделить действующий кодекс на два – материальный и процессуальный. Проекты обоих давно существуют, а потому особой проблемы в их подготовке нет.

Но обращение к теме обусловлено не только этим. Нам видятся еще две более серьезные проблемы, которые нас ожидают. Во-первых, вполне возможна ситуация, когда по команде сверху такие суды начнут в срочном порядке соз-

давать. И еще неизвестно, в каком виде они будут созданы, как впишутся в судебную систему страны, не сделают ли они ее еще более хаотичной. Во-вторых, часто в качестве примеров необходимости создания административных судов приводится опыт зарубежных стран, особенно Германии, Франции, Швеции и др. Утверждается, что, учредив в России систему административных судов, мы создадим механизм судебной защиты прав и интересов граждан, сделаем исполнительную власть более эффективной и открытой, забудем про коррупцию. Хотелось бы, конечно, чтобы так оно и было. Тем не менее эти проблемы решает не только создание административных судов, так как есть страны, где административных судов нет, но права граждан защищены не меньше, чем где они есть (например, Англия, Словакия, Венгрия).

Надо еще понимать, что структурные реформы не могут быть проведены без функциональных изменений и последовательность этих реформ единственно возможна. Причем и те и другие обусловлены многочисленными факторами, которые для нашей страны отличны и от тех стран, где есть административные суды, и от тех, где их нет. А потому одного политического решения об их создании недостаточно.

Законодателям надо знать (или им надо объяснить), что создание административных судов тесно связано с необходимостью кодификации норм об административной ответственности, совершенствования административной юстиции. Проблему нельзя решить только лишь организационными решениями.

Возможные варианты действий.

Первый вариант. Создание предусмотренных ст.ст. 118, 126 Конституции Российской Федерации и ч. 3 ст. 4 Федерального конституционного закона «О судебной системе в Российской Федерации» специализированных административных судов, причем в системе федеральных судов общей юрисдикции. Такой опыт уже накоплен в странах с континентальной системой права: Австрии, Германии, Португалии, Франции, Швейцарии и др. Достоинство такого варианта – высокий уровень специализации судей, ускорение процесса рассмотрения дел. Если еще учесть наличие разнообразных категорий административных споров, то специализация представляется крайне необходимой. Кроме того, особых организационных, а следовательно, финансовых проблем решать не потребуется, поскольку в си-

стеме федеральных судов общей юрисдикции уже созданы коллегии по административным делам Верховного Суда РФ, в областных и приравненных к ним судах действуют специализированные составы по административным делам.

Второй вариант. Административные суды не выделяются в специализированные суды, и дела, возникающие из административных правоотношений, рассматриваются судами общей юрисдикции. Такой опыт мы видим в странах с англосаксонской системой права: Австралии, Израиле, Канаде, США и др.

Наконец, третий вариант. Происходит специализация судей. Основы такой системы уже заложены в нашей стране: в системе арбитражных судов (ВАС, Федеральный арбитражный суд, Арбитражный апелляционный суд) созданы и действуют судебные коллегии по рассмотрению споров, возникающих из административных правоотношений³.

Создание административных судов тесно связано с тремя важными проблемами, решение которых целесообразно если не вместе с совершенствованием административной юстиции, то никак не позже ее.

Первая из них – реформа системы и структуры органов исполнительной власти в контексте административной реформы. С каждым годом актуализируются вопросы признания незаконными нормативных правовых актов органов государственной власти в сфере государственного управления. Становится очевидным, что система административной юстиции напрямую связана с системой органов исполнительной власти.

Другая проблема – необходимость эффективной защиты прав и свобод человека и гражда-

нина. Казалось бы, нормативная правовая основа такой защиты создана: Конституция Российской Федерации устанавливает, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. Каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих нарушены его права и свободы⁴. Но количество обращений в суды по административным спорам не снижается, и создание административных судов должно разгрузить всю судебную систему.

Наконец, третья проблема – совершенствование самой судебной системы, ее независимости. Создание административных судов явится еще одним шагом к установлению действительно независимых судов. Судебная власть получит еще один рычаг воздействия на органы государственной власти, в первую очередь исполнительной, судебного контроля за их решениями. Обсуждаемая сегодня проблема места административных судов в судебной системе могла бы исчезнуть сама собой при наличии всего комплекса нормативных правовых актов, устанавливающих статус каждого из элементов судебной системы.

³ См.: *Об арбитражных судах в Российской Федерации* : федер. конституц. закон от 28 апр. 1995 г. № 1-ФКЗ (ред. от 6 дек. 2011 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 18, ст. 1589.

⁴ См.: *Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан* : закон Рос. Федерации от 27 апр. 1993 г. № 4866-1 (ред. от 9 февр. 2009 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 19, ст. 685.