

Лидия Николаева, Анна Соловьева

**Административная
юстиция
и...**



**Анна Константиновна Соловьева
Лидия Александровна Николаева
Административная юстиция и
административное судопроизводство.
Зарубежный опыт и российские традиции
Серия «Конституционное, муниципальное
и административное право»**

Текст предоставлен правообладателем

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=11155651

*Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции: Сборник: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс»; Санкт-Петербург; 2004
ISBN 5-94201-366-7*

Аннотация

В книге сделана первая попытка объединить несколько работ, хотя написанных и опубликованных в разное время (1973–2004 гг.), но посвященных общей теме, а также показать, как складывались в России традиции административных юстиций, как развивалась теория законодательства и практика его применения в различных исторических условиях.

Авторы стремились подчеркнуть, что проблема разрешения судами публично-правовых споров с годами не утратила своей актуальности, а наоборот, развитие данного правового института лишь обогатилось новой российской теорией и практическим опытом.

В работе изучен и использован зарубежный опыт. В процессе анализа современного состояния материально-правовой природы административного судопроизводства сформулированы его принципы, исследованы процессуальные особенности рассмотрения судами публично-правовых споров в сфере государственной власти и управления, обосновывается необходимость создания в России административных судов. Заслуживают внимания предложения авторов по совершенствованию действующего законодательства и практики его применения.

Книга предназначена для научно-педагогических и практических работников, аспирантов, студентов юридических вузов, а также для широкого круга читателей, интересующихся проблемами административной юстиции.

Содержание

Принятые сокращения	5
Л. А. Николаева, А. К. Соловьева	6
Предисловие	6
Глава 1	8
§ 1. Понятие и сущность института административной юстиции	8
§ 2. Основные модели организации административной юстиции за рубежом и их развитие	19
§ 3. История развития административной юстиции в России	31
Глава 2	46
§ 1. Правовые основы административного судопроизводства в Российской Федерации и подведомственность судам публично-правовых споров	46
Конец ознакомительного фрагмента.	59

**Лидия Александровна Николаева,
Анна Константиновна Соловьева**
**Административная юстиция
и административное
судопроизводство: зарубежный
опыт и российские традиции**

Посвящается памяти Р. М. Асланова

© Л. А. Николаева, 2004

© А. К. Соловьева, 2004

© Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004

ISBN 5-94201-366-7

* * *

Принятые сокращения

- АПК РФ** — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации
БВС РФ — Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации
ВАС РФ — Высший Арбитражный Суд Российской Федерации
ВВС РСФСР — Ведомости Верховного Совета РСФСР
ВВС СССР — Ведомости Верховного Совета СССР
ВС РФ — Верховный Суд Российской Федерации
ВСНД РСФСР и ВС РСФСР — Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР
ВСНД РФ и ВС РФ — Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации
ВСНД СССР и ВС СССР — Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР
ГПК РФ — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации
КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
РГ — Российская газета
РФ — Российская Федерация
РЮ — Российская юстиция
САПП РФ — Собрание актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации
СЗ РФ — Собрание законодательства Российской Федерации
СЗ СССР — Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР
СП СССР — Собрание постановлений и распоряжений Правительства СССР
СУ РСФСР — Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР
ФЗ — Федеральный закон Российской Федерации
ФКЗ — Федеральный конституционный закон Российской Федерации
R.F.D.C. — Revue Française du droit constitutionnelle
R.U.D.H. — Revue Universelle des droits de l'Homme

Л. А. Николаева, А. К. Соловьева

Административно-правовые проблемы теории и практики разрешения публично-правовых споров

Предисловие

Актуальность темы исследования обусловлена теоретической и практической значимостью проблем обеспечения законности в государственном управлении. Принцип законности является основой конституционного строя Российской Федерации. Особое значение данный принцип имеет в сфере правотворческой, правоприменительной и правоохранительной деятельности органов исполнительной власти. Реализация прав и свобод человека и гражданина зависит от неукоснительного соблюдения законов многочисленными субъектами государственного управления.

Административная юстиция – одна из важнейших гарантий законности, основанная на принципе разделения властей и призванная обеспечить обязанность органов государственной власти и управления осуществлять свою деятельность исключительно в рамках закона. Административная юстиция представляет собой комплексный институт государственного и административного права, регулирующий деятельность судебных органов по разрешению публично-правовых споров в сфере государственной власти и управления. Разрешение данных споров имеет межотраслевой характер, так как обеспечивает реализацию норм не только административного, но и конституционного, финансового, муниципального права.

Более века ученые стремятся осмыслить сущность института административной юстиции и сделать его частью государственно-правового механизма России. Теоретические основы отечественной административной юстиции были заложены в научных трудах государствоведов конца XIX – начала XX в. (Н. М. Коркунова, Н. И. Лазаревского, С. А. Корфа), административистов 1920–1930 гг. (А. И. Елистратова, М. Д. Загряцкова, В. Л. Кобалевского). В этот период была предпринята попытка разработать и соответствующее специальное законодательство. Однако практика пошла по пути разрешения споров публично-правового характера в рамках гражданского судопроизводства.

Конституция СССР 1977 г. (ст. 58) первой на уровне Основного закона закрепила право судебного обжалования действий должностных лиц, совершенных с нарушением закона, с превышением полномочий, ущемляющих права граждан. С 1993 г. свой отсчет начал качественно новый этап в развитии теории и практики административной юстиции в России. Впервые в истории российской государственности административное судопроизводство было выделено в качестве самостоятельного вида судопроизводства (ст. 118 Конституции Российской Федерации).

Конституционное закрепление основ административного судопроизводства поставило перед законодателем и представителями науки государственного и административного права ряд новых концептуальных вопросов: о сущности и принципах данного института, его организации и процессуальной форме.

Развитие административной юстиции чрезвычайно важно для укрепления позиций нашего государства на международной арене, так как только соблюдение установленного международным правом стандарта прав человека может гарантировать России полноправное членство в мировом сообществе. Ратификация Европейской конвенции о защите прав

человека и его основных свобод¹, признание юрисдикции Европейского суда по правам человека требуют совершенствования российского законодательства о судебной защите прав граждан в сфере публичной власти.

Новизна и масштабность задач, поставленных перед наукой и законодателем, требуют критической переоценки действующего законодательства России, регулирующего порядок разрешения судами публично-правовых споров. Существующая законодательная база² не в полной мере соответствует положениям Конституции Российской Федерации и сложившейся правоприменительной практике. Она не отражает специфики и особенностей публично-правовых споров. Большое количество и несогласованность законодательных актов в сфере государственной власти и управления, а также пробелы в правовом регулировании порождают значительные трудности при рассмотрении судами публично-правовых споров. Кроме того, необходимо учесть и постоянный рост количества публично-правовых дел. Например, по данным Главного управления организационно-правового обеспечения деятельности судов Судебного департамента при Верховном Суде РФ, в суды общей юрисдикции Российской Федерации в 2002 г. поступило 162 000 жалоб на неправомерные действия должностных лиц и коллегиальных органов власти, что на 9,5 % выше уровня 2001 г.³ В практике Верховного Суда РФ дела, возникающие из публично-правовых отношений, занимают основное место. Так, из 234 гражданских дел, оконченных производством в 2002 г. по первой инстанции, 213 – дела о признании правовых актов незаконными⁴. «Опережающими темпами растет число дел по экономическим спорам, возникающим из административных правоотношений. Их количество в 2003 г. выросло на 36,5 % и составляет сейчас более половины всех дел (51,2 %), рассмотренных арбитражными судами: 2002 г. – 325 798, 2003 г. – 444 804»⁵.

Преодолеть несовершенство действующего законодательства и устранить трудности в правоприменительной деятельности судов возможно только после разработки единой фундаментальной концепции административной юстиции в России, которая должна стать основой для принятия соответствующего законодательного акта об административном судопроизводстве.

¹ Федеральный закон «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» № 54-ФЗ от 30 марта 1998 г. // РГ. 1998. 7 апр.

² Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации № 138-ФЗ от 14 ноября 2002 г., с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным законом № 86-ФЗ от 30 июня 2003 г., постановлениями Конституционного Суда РФ № 13-П от 18 июля 2003 г., № 4-П от 25 февраля 2004 г. // СЗ РФ. 2002. № 46; 2003. № 7, 30; 2004. № 9; Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации № 95-ФЗ от 24 июля 2002 г. // СЗ РФ. 2002. № 30; Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г., с изменениями и дополнениями от 14 декабря 1995 г. // ВСНД РФ и ВС РФ. 1993. № 19. Ст. 685; СЗ РФ. 1995. № 51. Ст. 4970. Далее – Закон РФ «Об обжаловании в суд...».

³ Работа судов Российской Федерации в 2002 году // РЮ. 2003. № 8. С. 70.

⁴ Там же. С. 69.

⁵ Итоги работы арбитражных судов РФ в 2003 году // Официальный сайт Высшего Арбитражного Суда РФ: www.arbitr.ru.

Глава 1

Институт административной юстиции: понятие, сущность, Историческое развитие

§ 1. Понятие и сущность института административной юстиции

Для уяснения сущности института административной юстиции необходимо точно определить значение самого термина «административная юстиция».

Словосочетание «административная юстиция» объединяет в себе несколько понятий: «администрация», «административный» и «юстиция». Термин «администрация» (от лат. *administratio*) означает «управление», «заведование»; «административный» (от лат. *administrativus*) – «исполнительный», «относящийся к исполнению»⁶. Латинское понятие *justitia* соответствует русскому «правосудие», «справедливость»⁷. Таким образом, буквальный перевод с латинского словосочетания «административная юстиция» может звучать как «правосудие, относящееся к управлению».

Неоднозначность перевода термина «административная юстиция» порождает различные варианты его толкования: с одной стороны, под термином «административная юстиция» понимают правосудие по административным делам, по делам управления; с другой – его используют для обозначения системы административно-судебных учреждений или специализированных административных судов; иногда «административная юстиция» рассматривается как процессуальный порядок рассмотрения споров в сфере управления, то есть административное судопроизводство.

Три подхода к толкованию данного термина соответствуют трем аспектам, используемым учеными-административистами при раскрытии сущности правового института административной юстиции: материальному, связанному с природой спора; организационному, обусловленному наличием специальных органов по рассмотрению споров; формальному, соответствующему процессуальному порядку рассмотрения споров.

Материальный аспект помогает раскрыть одновременно ряд важнейших элементов института административной юстиции:

- сферу действия административной юстиции;
- задачи административной юстиции;
- субъектный состав и основание публично-правового спора;
- пределы полномочий органов административной юстиции;
- цели и значение данного института.

При определении сущности административной юстиции материальный аспект признавали основополагающим М. Д. Загряцков, И. Т. Тарасов, А. И. Елистратов⁸. В современной отечественной литературе по административному праву и гражданскому процессу данная

⁶ Латинско-русский словарь / Сост. А. М. Малинин. М., 1952. С. 23.

⁷ Там же. С. 381–382.

⁸ Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы. М., 1924. С. 3; Тарасов И. Т. Краткий очерк науки административного права. Ярославль, 1888. С. 359; Елистратов А. И. Основные начала административного права. М., 1914. С. 8–9.

точка зрения отражена в работах Н. Г. Салищевой, Л. А. Николаевой, Д. М. Чечота, Д. Н. Бахраха, А. Т. Боннер⁹.

Сфера действия административной юстиции—общественные отношения, складывающиеся в сфере публичного управления. При этом понятие публичное управление рассматривается в широком смысле как разновидность социального управления, как целенаправленное и организующее воздействие органов государства и иных его институтов на все сферы государственной и общественной жизни в соответствии с целями государственной политики¹⁰.

В круг субъектов публичного управления должны быть включены не только органы исполнительной власти и их должностные лица, но также органы и должностные лица законодательной власти, местного самоуправления. Данные субъекты выражают государственные и общественные интересы, решают вопросы, имеющие значение как для государства в целом, так и для отдельных социальных групп. Следовательно, субъекты государственной власти и местного самоуправления являются носителями публичного интереса, основанием которого служит общественное благо.

Реализуя на практике публичный интерес, субъект управления формирует государственную или общественную волю в форме правового решения и адресует его управляемым объектам. Объекты публичного управления: граждане и организации, — получая соответствующее решение органа государства или местного самоуправления, включаются с ним в правовую связь¹¹. Управляющий субъект и управляемый объект вступают в публично-правовые отношения, причем первый моделирует поведение объекта управления, а последний обязан следовать предписанным правилам.

Субъект публичного управления, обязательный участник публично-правовых отношений обладает особым правовым статусом. Он наделен властными полномочиями, что свидетельствует о неравенстве сторон в правоотношении и о возможности принудительного осуществления публичных правомочий управляющего¹². Вместе с тем, носитель властных полномочий лишен права действовать согласно своей свободной воле и своим интересам. В публично-правовом отношении первенствующее значение принадлежит обязанности субъекта управления использовать свои властные полномочия исключительно для достижения целей общественного и государственного характера, поставленных Конституцией и законами и обеспечивающих стабильность общества и государства, их институтов, а также охрану прав и свобод управляемых.

Таким образом, действие административной юстиции распространяется на особую сферу общественных публично-правовых отношений по поводу государственной власти и управления, отличных по своей материально-правовой природе от частных правоотношений. «Речь идет не о частно-правовых претензиях, предоставляемых в распоряжение лиц, в них заинтересованных, но о таких вопросах, которые должны быть разрешены согласно закону и общему интересу, независимо от усмотрения сторон»¹³.

⁹ Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М., 1964. С. 137; Николаева Л. А. Судебный надзор за законностью в советском государственном управлении. Л., 1973. С. 10, 18; Чечот Д. М. Административная юстиция. Л., 1973. С. 13; Бахрах Д. Н., Боннер А. Т. Административная юстиция: развитие и проблемы совершенствования // Советское государство и право. 1975. № 8. С. 13.

¹⁰ Алевин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. М., 1996. С. 7; Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 44–45.

¹¹ Юсупов В. А. Теория административного права. М., 1985. С. 68–69.

¹² Кулишер А. Защита субъективных публичных прав посредством иска // Юридический вестник. 1913. Кн. 4. С. 79; Основы теории государства и права / Отв. ред. проф. С. С. Алексеев. М., 197. С. 343–344.

¹³ Антиюстиц Г. Юстиция и администрация // Журнал Министерства юстиции. 1907. № 7. С. 100.

Задачи административной юстиции полностью совпадают с общими задачами правосудия как одного из видов государственной власти в системе разделения властей, это рассмотрение и разрешение спора о праве, восстановление нарушенных субъективных прав граждан и организаций¹⁴, укрепление законности в государстве. Непосредственной задачей административной юстиции как одной из ветвей правосудия является разрешение публично-правовых споров в сфере государственной власти и управления¹⁵.

Специфику публично-правового или управленческого (административного) спора отражает не только его материально-правовая природа, но и особый *субъектный состав*. Обязательным участником такого спора будет субъект публичного управления (орган законодательной, исполнительной власти, орган местного самоуправления, их должностные лица, государственные и муниципальные служащие) как носитель публичного интереса¹⁶. Второй стороной в споре может стать гражданин, организация либо другой субъект публичного управления¹⁷.

По юридическому характеру взаимодействия их участников управленческие споры могут быть подразделены на два вида: споры, возникающие на основе вертикальных административных правоотношений, и споры, основанные на горизонтальных административных правоотношениях. Для вертикальных административных правоотношений характерно наличие одного из следующих признаков: либо соподчиненности сторон в правоотношении, например между нижестоящим и вышестоящим органом исполнительной власти, либо юридической зависимости одного из участников правоотношения от другого, например между органом исполнительной власти и гражданином. «Вертикальный» управленческий спор характеризуется властностью и неравным объемом прав сторон в публично-правовом отношении.

Горизонтальные административно-правовые отношения складываются между сторонами, не связанными организационной соподчиненностью или юридической зависимостью. Субъекты таких правоотношений, хотя и обладают властными полномочиями, фактически равноправны и независимы друг от друга, например, органы законодательной и исполнительной власти, федеральные министерства и федеральные службы, подчиненные Президенту РФ. «Горизонтальный» управленческий спор может возникнуть из-за нарушения компетенции какого-либо органа государственной власти другим органом государственной власти или местного самоуправления, а также при реализации положений государственно-правовых и административных договоров.

Г. И. Петров считал возможным существование горизонтальных административно-правовых отношений между гражданами, а также внутри общественных организаций¹⁸. Можно ли в случае возникновения спора при реализации данных отношений говорить о его управленческом характере? Н. Куплеваский относил к «административной несправде» споры частных лиц между собою, если при этом оспаривается правительственный акт¹⁹.

Данный вопрос неизбежно возникал и в свете Закона Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». Этот закон (ст.

¹⁴ Лемайер К. Административная юстиция. Понятие охраны субъективных публичных прав в связи с развитием воззрений на государство. СПб., 1905. С. 1–3.

¹⁵ О публично-правовом споре см.: Хаманева Н. Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора // Государство и право. 1998. № 12. С. 29–36.

¹⁶ См.: Козлов Ю. М. Административные правоотношения. М., 1976; Административное право / Под ред. проф. А. Е. Лунова. М., 1970. С. 28–32; Студеникин С. С., Власов В. А., Евтихийев И. И. Советское административное право. М., 1959. С. 12–13.

¹⁷ Тарасов И. Т. Краткий очерк науки административного права. С. 369.

¹⁸ Петров Г. И. Советское административное право. Общая часть. Л., 1970. С. 80; Он же. Советские административно-правовые отношения. Л., 1972. С. 20–22.

¹⁹ Куплеваский Н. Административная юстиция в Западной Европе. Харьков, 1879. Т. 1. С. V.

1) предусматривал возможность возникновения спора не только между органами государственной власти и гражданами, но и между гражданами и общественными объединениями, учреждениями, предприятиями и их объединениями. Сторонами в таком споре являлись субъекты, не наделенные государственно-властными полномочиями и не представляющие публичный интерес. Именно поэтому такие отношения нельзя назвать публично-правовыми или административно-правовыми, в них не участвует субъект публичного управления. Частно-правовой характер таких споров был учтен и при составлении нового ГПК РФ, статьи которого не предусматривают возможности оспаривания в суд актов и действий общественных объединений.

Кроме того, частное лицо не может нести ответственность за акт, принятый администрацией, а значит, не может быть и надлежащей стороной в управленческом споре.

Таким образом, споры между гражданами или организациями, не являющимися субъектами публичного управления, не могут быть отнесены к публично-правовым спорам. Исключение составляют случаи, когда общественному объединению, предприятию или учреждению переданы отдельные властные полномочия для реализации прав и свобод граждан. Например, профессиональным союзам переданы полномочия по защите социально-трудовых прав работников предприятий и учреждений, контролю за соблюдением законодательства в области занятости населения²⁰.

Специфика публично-правового спора обусловлена и его *основанием*: он возникает в случае нарушения субъектом государственной власти или местного самоуправления субъективных публичных прав граждан или организаций. Данное правонарушение не может быть названо уголовным преступлением, так как не признано общественно опасным и не включено в уголовное законодательство; не может считаться оно и гражданско-правовым нарушением, так как находится вне области гражданских (частных) правоотношений.

Нарушение прав и свобод человека и гражданина или прав организации может стать результатом действия субъекта публичной власти, издания им нормативного или индивидуального правового акта государственного или местного управления, регулирующего государственные, административные, избирательные, финансовые, налоговые, земельные, трудовые правоотношения. Спор может возникнуть также из-за бездействия субъекта публичного управления, невыполнения им, возложенной на него государством обязанности. Следуя материальному определению административной юстиции, такой правовой акт, действие или бездействие органов и должностных лиц публичного управления могут быть оспорены только в том случае, если они являются *незаконными*, противоречащими нормам действующего законодательства, то есть представляют собой правонарушения.

В связи с этим возникает закономерный вопрос о *пределах полномочий государственных органов, разрешающих споры в сфере управления*, или о том, какие с материально-правовой точки зрения действия (бездействие) или правовые акты органов государственной власти и управления могут рассматриваться как основания публично-правового спора.

Данная проблема имеет два аспекта. Первый связан с правовыми границами управленческого спора. Второй обусловлен принципом, определяющим круг управленческих споров, подведомственных органам административной юстиции.

Проблема правовых границ управленческого спора имеет прямое отношение к природе государственного управления и исполнительной власти, к двум сторонам деятельности органов исполнительной власти: исполнению законов и распорядительству. В соответствии с этим можно говорить о разной степени связанности действий администрации законом.

²⁰ Федеральный закон «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» № 10-ФЗ от 12 января 1996 г. (в редакции Федеральных законов 21 марта 2002 г. № 31-ФЗ, 25 июля 2002 г. № 112-ФЗ, 116-ФЗ, 30 июня 2003 г. № 86-ФЗ, 8 декабря 2003 г. № 169-ФЗ) // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 148; 2002. № 7. Ст. 745; № 30; 2003. № 27; 50.

Если закон в императивной форме определяет полномочия органа государственного управления по реализации общего интереса, то деятельность данного органа полностью зависит от предписаний законодателя. Установленные законом публичные права граждан и организаций обеспечивают им защиту от посягательств на их права и от вторжения в их жизнь и деятельность органов публичного управления. Точное определение в законе компетенции различных органов государственной власти и управления, в свою очередь, препятствует вмешательству одного государственного органа или органа местного самоуправления в деятельность других органов публичной власти.

Вместе с тем, являясь «истолкователем общественного интереса» и имея правомочия, предписанные повелительными нормами, органы публичного управления «пользуются и должны пользоваться известным простором – как в ближайшем определении конкретных задач публичной деятельности, так равно и в выборе наиболее целесообразных средств к достижению поставленных целей»²¹. Это означает потребность органов государственной власти и управления в дискреционных полномочиях, наличие у них возможности действовать по своему усмотрению, по своему выбору. Данные действия не должны стать произволом, который представляет собой беззаконие, грубое посягательство на нормы права, за которое предусмотрена уголовная ответственность как за преступление против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления²².

«Объем полномочий для действия по усмотрению может быть разным»²³. Право органа управления принимать решение по усмотрению обусловлено тем, что из-за широчайшего разнообразия деятельности органов управления доскональное и всестороннее законодательное регулирование этой деятельности не только нецелесообразно, но и невозможно. По этой причине на практике могут возникнуть две различные ситуации: закон может либо обозначить пределы действия органов публичной власти, предоставив им в этих рамках определенную свободу, либо в силу своей общности не предвидеть какой-либо ситуации в сфере управления.

В первом случае объем полномочий дискреционного характера определен законом. Если своим актом администрация превысит указанные полномочия, то такой акт будет незаконным, так как приведет к нарушению публичных прав граждан и организаций или компетенции других органов государства или местного самоуправления.

Во втором случае орган государственного управления вступает в фактические, не урегулированные законом отношения с гражданином или организацией. В такой ситуации законодателем не предусмотрена конкретная обязанность администрации поступить строго определенным образом, следовательно, у гражданина или организации не возникает право требовать от органа исполнительной власти совершения какого-либо действия. У них появляется не опосредованный правом интерес, явление фактическое, а его реализация не имеет четкой меры нормирования²⁴. Интерес выражает стремление индивида или группы индивидов получить какое-либо материальное или духовное благо, порядок удовлетворения которого не предусмотрен законом.

Может ли в данном случае действие администрации стать основанием для возбуждения управленческого спора, а значит и судебного контроля? Мнения ученых по этому вопросу разделились.

²¹ Елистратов А. И. Понятие о публичном субъективном праве. М., 1913. С. 14.

²² См. гл. 30 Уголовного кодекса Российской Федерации.

²³ Чечот Д. М. Административная юстиция. С. 69.

²⁴ Дюрюгин И. Я. Гражданин и закон. М., 1991. С. 74–75. См. также: Ремнев В. И. Предложения, заявления и жалобы граждан. М., 1972. С. 9–10.

Представители первой точки считают, что спор в сфере управления может стать следствием не только нарушения органами исполнительной власти публичных прав граждан и организаций, но и *нарушения их интересов*. Впервые теоретическое обоснование этого подхода дал немецкий ученый Р. Гнейст, вдохновитель реформы административной юстиции в Пруссии в 1872 г.²⁵ Защита интересов, на его взгляд, гарантирует беспристрастность и объективность управления в области дискреционных полномочий, обеспечивает их применение не свыше меры возможности и целесообразности.

В русском административном праве расширительного толкования сущности административного спора придерживались Н. И. Лазаревский, Н. М. Коркунов²⁶, основывая свои взгляды на опыте немецких административных судов. Русскими административистами во главе с Н. И. Лазаревским был разработан Закон о судах по административным делам, принятый Временным правительством 25 мая 1917 г. Статья 11 этого Закона среди оснований для жалоб и протестов на действия органов администрации, кроме нарушений закона, называла осуществление полномочия с нарушением той цели, для которой оно предоставлено, нарушение интересов лиц, обществ и установлений распоряжением, постановлением, действием или упущением²⁷.

Сторонники второго подхода рассматривают административный спор только как *спор о праве*. Нарушение органом исполнительной власти интересов гражданина или организации не может служить основанием публично-правовых споров²⁸. Орган административной юстиции не должен вмешиваться в рассмотрение дела в сфере управления, затрагивающего простой, не предусмотренный правом интерес гражданина или организации. «Различие права и интереса – ключ к пониманию административной юстиции»²⁹. Иначе орган административного судопроизводства превращается из органа правосудия в орган управления, разрешающий оперативные, а не правовые вопросы.

Возможность защитить посредством административного судопроизводства только свое право устанавливало законодательство Австрии 1875 г., Италии 1899 г.

Вместе с тем необходимость судебного контроля за дискреционными полномочиями субъектов публичной власти очевидна. Действуя по усмотрению, орган государственной власти или должностное лицо обязаны руководствоваться принципом законности. Если их действия, совершенные по усмотрению, создают препятствия осуществлению прав граждан и организаций, прямо не нарушая их, то такие дискреционные действия подлежат судебному контролю и могут быть признаны судом незаконными³⁰.

Таким образом, современное российское законодательство обеспечивает защиту публичных прав граждан и организаций как от действий и решений субъектов публичного управления, явно противоречащих закону, так и от действий, совершенных по усмотрению, если они препятствуют осуществлению прав и свобод граждан.

Современное зарубежное законодательство более точно регулирует случаи обращения в суд по поводу незаконности действий администрации. В административном праве Франции, Германии, Бельгии, Великобритании существует правило, согласно которому гражда-

²⁵ См.: Лозина-Лозинский М. А. Административная юстиция и преобразования Правительствующего Сената (часть 1) // Журнал Министерства юстиции. 1907. № 1. С. 30–31.

²⁶ Коркунов Н. М. Очерк теорий административной юстиции. Сб. статей. 1877–1897. СПб., 1898. С. 196.

²⁷ Вестник Временного правительства. 1917. № 75 (121). 9 (22) июня.

²⁸ Лозина-Лозинский М. А. Административная юстиция и преобразования Правительствующего Сената (часть 1). С. 42; Елистратов А. И. Основные начала административного права. С. 8–9; Чечот Д. М. Административная юстиция. С. 74–75; Николаева Л. А. Судебный надзор за законностью в советском государственном управлении. С. 11; Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. С. 137–139; Чечина Н. А. Рассмотрение дел, возникающих из административно-правовых отношений // Правоведение. 1994. № 5–6. С. 117.

²⁹ Коркунов Н. М. Очерк теорий административной юстиции. С. 157–158.

³⁰ См.: ст. 255 ГПК РФ; ст. 2 Закона РФ «Об обжаловании в суд...»; ч. 1 ст. 198 АПК РФ.

нин или организация могут оспорить действия администрации, если они явно превышают властные полномочия данного органа, то есть представляют собой «отклонение от власти»; если орган управления использует свои полномочия вопреки тем целям, которые преследует закон; а также в том случае, если действия администрации основаны на неверной юридической или фактической оценке обстоятельств дела³¹. Кроме того, во Франции возможен контроль действий администрации с точки зрения пропорциональности меры, принятой органом исполнительной власти, обстоятельствам, которые вызвали ее принятие. Например, в решении от 20 октября 1972 г. Государственный Совет Франции установил, что действие государственного органа может быть признано законным и публично необходимым лишь в том случае, если ущерб частной собственности, издержки казны и социальные последствия его совершения не будут превышать эффект, который оно должно произвести³².

Практика контроля пропорциональности принимаемых администрацией решений сложилась и в международных судах. Так, 26 марта 1992 г. Европейский суд по правам человека в Страсбурге удовлетворил жалобу г-на Бельджуди на постановление министра иностранных дел Франции о выдворении Бельджуди с территории государства в целях обеспечения общественного порядка. Выдворение было признано непропорциональным по отношению к преследуемой цели и нарушающим право человека на нормальную семейную жизнь (ст. 8 Европейской конвенции по правам человека), так как Бельджуди был оторван от семьи в течение тринадцати лет³³.

Вторая сторона вопроса о пределах полномочий органов административной юстиции, как уже отмечалось, является отражением принципа, по которому определяется круг правовых споров в сфере публичного управления, подведомственных этим органам. Любое ли нарушение права можно оспорить в органе административной юстиции?

Имеется два взгляда на поставленную проблему.

Последователи первой концепции выступают за перечневый принцип определения круга споров о сфере управления, которые могут быть рассмотрены в органах административной юстиции. Вместе с тем они считают что необходимо постепенно расширять круг споров и выработать критерии, которыми следует при этом руководствоваться. Среди сторонников этого подхода П. Ф. Елисейкин, В. И. Новоселов, Н. Г. Салищева, Л. А. Николаева, Д. М. Чечот, М. С. Студеникина, В. И. Ремнев³⁴.

Сторонники второй точки зрения³⁵ выступают за введение *общей клаузулы*, то есть возможности обжаловать в суд *любой правовой акт, действие (бездействие) субъекта публичного управления*, нарушающие права граждан или организаций, за исключением тех, в

³¹ Puget H. Les institutions administratives étrangères. Paris, 1969. P. 193, 232, 252.

³² Vedel G., Delvolvé P. Le système français de protection des administrés contre l'administration. Paris, 1991. P. 212.

³³ Cour eur.D.H., arrêt Beldjoudi c. France du 26 mars 1992, série A, № 234-A.

³⁴ Елисейкин П. Ф. Судебный надзор за деятельностью административных органов // Проблемы государства и права на современном этапе. Владивосток, 1962. С. 32–33; Новоселов В. И. Судебный контроль в социалистическом государственном управлении // Уч. зап. Томского ун-та. 1967. № 66. С. 130–140; Николаева Л. А. Судебный надзор за законностью в советском государственном управлении. С. 27–32; Салищева Н. Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М., 1970. С. 130; Чечот Д. М. Административная юстиция. С. 31; Студеникина М. С. Соотношение административного и судебного контроля в советском государственном управлении // Уч. зап. ВНИИСЗ. М., Вып. 22. 1970. С. 73–82; Ремнев В. И. Право жалобы и административная юстиция в СССР // Советское государство и право. 1986. № 6. С. 31.

³⁵ Боннер А. Т., Квиткин В. Т. Судебный контроль в области государственного управления. М., 1973. С. 104–106; Мельников А. А. Правовое положение личности в гражданском процессе. М., 1969. С. 102; Бару М. И., Пушкин А. А. Оспаривание решений органов управления в судебном порядке // Советское государство и право. 1967. № 2. С. 26–30; Петухов Г. Е. Развитие компетенции суда по обеспечению законности в государственном управлении // Советское государство и право. 1975. № 3. С. 117; Шишкин В. И. Судебная защита от неправомерных действий должностных лиц // Советское государство и право. 1989. № 3. С. 29; Хаманева Н. Ю. Обжалование в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан России // Государство и право. 1993. № 11. С. 5; Она же. Судебный контроль за реализацией прав граждан в сфере исполнительной власти. М., 1999. С. 76.

отношении которых это прямо запрещено законом. По этому пути пошло современное российское законодательство (ст. 46 Конституции Российской Федерации).

Общий принцип действует во Франции, где можно обжаловать любые незаконные акты органов исполнительной власти, за исключением внутри- и внешнеполитических актов правительства, мер внутреннего распорядка в школах и пенитенциарных учреждениях³⁶. В Великобритании до 1947 г. было запрещено оспаривать акты Короны, начиная с 1947 г. можно оспорить любой нарушающий права акт королевской власти, кроме актов по вопросам национальной безопасности³⁷. Аналогичные нормы содержатся в законодательствах Германии, Австрии, Бельгии, Италии.

Общая клаузула соответствует теории правового государства, обязывая органы государства и местного самоуправления нести полную ответственность за каждый принимаемый ими акт или совершаемое действие, в результате чего сужается поле их безнаказанности.

Итак, принимая во внимание материальный аспект, важнейшей характеристикой института административной юстиции является наличие публично-правового спора в сфере государственного управления по поводу законности любого действия (бездействия), правового акта субъекта публичного управления, который является обязательной стороной в споре, другой стороной может быть гражданин, организация, орган государства или местного самоуправления.

Завершая характеристику материально-правовых признаков административной юстиции, нельзя обойти вниманием еще один ее элемент – последствия рассмотрения спора в сфере публичного управления. Именно этот элемент раскрывает цель и значение административной юстиции. «В особенностях последствий правонарушения, осуществляемых административным иском», то есть в отмене незаконного распоряжения, Н. М. Коркунов видел специфику административной юстиции³⁸.

В гражданском праве реализация субъективного права может быть принудительной только при содействии суда. В публичном праве административное распоряжение, в отличие от частноправовых сделок, может быть осуществлено принудительно и без решения суда, так как исполнение административных актов подкреплено силой государства и обязательно для граждан и организаций. В связи с этим граждане и организации должны иметь возможность пресечь неправомерную деятельность органов публичного управления путем отмены или признания незаконными их правовых актов или действий. В данном случае проявляется двойственное значение административной юстиции: субъективное, так как, отменяя или признавая незаконным акт государственного органа управления, суд защищает и восстанавливает нарушенное субъективное публичное право конкретного гражданина или организации; объективное, так как суд восстанавливает объективный правопорядок в государстве. Прекращение действия незаконного акта публичного управления есть цель административной юстиции, которая, вместе с тем, раскрывает и ее сущность: *административная юстиция – это средство судебного контроля за законностью деятельности субъектов публичного управления*³⁹.

Организационный и формальный аспекты административной юстиции тесно взаимосвязаны, первый подразумевает существование в составе государственного аппарата органов, созданных для разрешения споров о праве административном, второй предусматри-

³⁶ Flauss J.-F. Le droit à un recours effectif. Article 13 de CEDH // R.U.D.H. 1991. P. 331; Брэбан Г. Французское административное право. М., 1988. С. 215, 357.

³⁷ Puget H. Les institutions administratives étrangères. P. 216.

³⁸ Коркунов Н. М. Русское государственное право. Особенная часть. СПб., 1897. Т. 2. С. 497.

³⁹ См. также: Салищева Н. Г. О некоторых способах защиты и охраны прав, свобод и законных интересов граждан в сфере деятельности исполнительной власти в Российской Федерации // Конституция Российской Федерации и совершенствование механизмов защиты прав человека. М., 1994. С. 78.

вает наличие специального процессуального порядка рассмотрения управленческих споров в этих органах.

Выделяя **организационный аспект**, мы говорим об организации административной юстиции, о системе ее органов. В этом вопросе нет единства ни в теории государственного и административного права, ни в административном законодательстве различных государств.

Н. М. Коркунов признавал органами административной юстиции только административные суды, «независимые суды публичного права», необходимые «для полноты судебного надзора за законностью управления»⁴⁰. В. В. Бойцова и В. Я. Бойцов также связывают понятие административной юстиции исключительно с существованием в системе органов государственной власти «специальных административных судов (или квазисудебных органов), отделенных от общих судов гражданской и уголовной юрисдикции»⁴¹.

Существует более широкий взгляд на изложенную проблему. Например, для Д. М. Чечота органами административной юстиции являются «юрисдикционные органы, специально созданные для разрешения правовых споров»⁴². Этот подход позволяет включить в систему органов административной юстиции не только специальные административные суды, но и суды общей юрисдикции, и даже квазисудебные органы⁴³. Такой взгляд лишен односторонности в определении исследуемого института и охватывает различные модели его организации. В науке административного права принято выделять три типа построения системы административной юстиции: немецкий, англо-саксонский и французский.

Для тех, кто связывает административную юстицию с системой специальных административных судов, Германия может служить эталоном⁴⁴. В 1872 г. в Пруссии специально для разрешения споров о публичном праве были созданы административные суды: уездные комитеты на местах, областные административные суды и Высший административный суд Пруссии⁴⁵.

Современная организация административной юстиции в ФРГ во многом сохранила прежние черты: административные суды земель, Высший административный суд земли и Федеральный административный суд ФРГ. Административные суды Германии независимы от органов активного управления и образуют одну из ветвей судебной системы ФРГ. Значительные сходства с организацией немецкой административно-судебной системы присутствуют в системах административного правосудия Австрии, Португалии⁴⁶.

Англо-саксонская модель характерна для стран с прецедентной системой права – Великобритании, США, где главенствует принцип правового равенства личности и органов государства, а значит, и подсудности всех споров в сфере управления «судам общего права». Англия, по словам М. А. Лозина-Лозинского, – это «родина института судебного разрешения правовых споров граждан против административных распоряжений»⁴⁷, где впервые правительство могло предстать перед независимым от него судом в качестве ответчика. В настоящее время классическая англо-саксонская модель испытывает большие преобразования, так как процесс в судах общего права вследствие его дороговизны, медлительности и формали-

⁴⁰ Там же. С. 204, 501.

⁴¹ Бойцова В. В., Бойцов В. Я. Административная юстиция: к продолжению дискуссии о содержании и значении // Государство и право. 1994. № 5. С. 42–43.

⁴² Чечот Д. М. Административная юстиция. С. 29, 31.

⁴³ Хаманева Н. Ю. Судебный контроль за реализацией прав граждан в сфере исполнительной власти. С. 45–46.

⁴⁴ Об административной юстиции ФРГ см.: Старилов Ю. Н. Административная юстиция. Проблемы теории. Воронеж, 1998. С. 149–175; Зоммерман К.-П., Старилов Ю. Н. Административное судопроизводство (юстиция) в Германии: история развития и основные черты // Государство и право. 1999. № 7. С. 70–77.

⁴⁵ Антишютц Г. Юстиция и администрация. С. 87–88.

⁴⁶ Puget H. Les institutions administratives étrangères. P. 229.

⁴⁷ Лозина-Лозинский М. А. Административная юстиция и преобразования Правительствующего Сената (часть 1). С. 6–7.

зованности все менее и менее доступен для населения. Открываются новые «неклассические» пути оспаривания незаконных актов управления, в частности, растет число обращений к депутатам парламента, создаются специализированные административные суды по вопросам финансов, социального обеспечения, транспорта, сельского хозяйства, трудовых отношений, расширяются полномочия парламентского уполномоченного по делам администрации, развиваются квазисудебные органы в области образования, медицины, полицейского управления⁴⁸.

Французская модель организации административной юстиции⁴⁹ характерна не только для Франции, близки к ней системы Бельгии, Италии, Нидерландов, Люксембурга, Греции. Во Франции осуществление правосудия по административным спорам возложено на трехзвенную систему административной юстиции: административные трибуналы в округах, апелляционные административные суды и Государственный Совет Франции – Высший административный суд. Долгое время положение судов по управленческим спорам во Франции характеризовалось двойственностью, так как эти суды были организованы внутри самой системы исполнительной власти по принципу «судить администрацию значит управлять». Претворение в жизнь принципа разделения властей в современных условиях привело к отделению административных судов от органов активного управления и приданию им статуса судов общей юрисдикции. Это было закреплено 22 июля 1980 г. решением Конституционного Совета Франции, который, толкуя ст. 64 Конституции Франции, распространил гарантии независимости судей общей юрисдикции на судей административных судов, провозгласив конституционными принципами: независимость административных судов от администрации и двойственность французской судебной системы как следствие «французской концепции разделения властей»⁵⁰.

Выделение моделей организации административной юстиции является условным и служит попыткой упорядочить многообразие форм административной юстиции. Общим для данных моделей является то, что публично-правовой спор разрешается судом, органом, независимым от органов государственного управления, специально предназначенным для рассмотрения споров о праве защиты и восстановления нарушенных прав граждан и организаций на основе принципов равенства сторон перед судом, гласности и публичности судопроизводства, состязательности сторон и беспристрастности суда.

Существование различных моделей организации административной юстиции обусловлено историко-правовыми причинами, так как каждое государство имеет собственную систему контроля за законностью управленческой деятельности, соответствующую его правовым традициям и специфике государственного механизма.

Особо следует отметить, что параллельно с судами общей юрисдикции или административными судами публично-правовые споры могут рассматриваться квазисудебными органами. Их нельзя считать настоящими органами правосудия (квази – почти, словно⁵¹), так как:

– они могут решать не только вопросы права, но и рассматривать вопросы факта, то есть дела о нарушении простого, не опосредованного правом интереса;

⁴⁸ Ridley F. F. Contrôle juridictionnel et nouvelles protections en Grande Bretagne // Administration et administrés en Europe. Paris, 1984. P. 119–120; Бойцова В. В. Правовые средства защиты в публичном праве Великобритании // Правоведение. 1994. № 3. С. 64–71.

⁴⁹ Подробно см.: Брэбан Г. Французское административное право; Боботов С. В. Административная юстиция во Франции: доктрина и практика // Советское государство и право. 1981. № 6. С. 127–139; Лесаже М. Судебный контроль за деятельностью администрации во Франции // Советское государство и право. 1981. № 11. С. 106–114; Боботов С. В., Колесова Н. С. Современная концепция прав и свобод гражданина во Франции // Государство и право. 1992. № 6. С. 134–141; Цоллер Э. Защита прав человека во Франции // Государство и право. 1992. № 12. С. 108–117.

⁵⁰ Favoreu L., Loïc P. Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel. Paris, 1989. P. 426–427.

⁵¹ От лат. *quasi*. См.: Латинско-русский словарь / Сост. А. М. Малинин. М., 1952. С. 570.

– они создаются по специальному акту министра или парламента при органах управления для разбирательства отдельных видов споров внутри конкретных ведомств;

– процедура рассмотрения споров данными органами часто совпадает с общими принципами судопроизводства и, как правило, устанавливается актом органа управления, а не законом. Исключение составляют США, где для квазисудебных органов действуют единые процедурные нормы, установленные Федеральным законом об административной процедуре 1946 г.⁵²;

– решения квазисудебных органов не являются окончательными и могут быть пересмотрены судом общей юрисдикции или административным судом.

Некоторые авторы относят квазисудебные органы к органам административной юстиции⁵³. Вместе с тем, квазисудебные органы не отвечают требованиям организационного аспекта и не могут быть признаны органами административной юстиции. Они зависимы от органов управления, тогда как полная самостоятельность и независимость – основные признаки органов правосудия, кроме того, квазисудебные органы часто решают вопросы неправового характера, что не входит в компетенцию судов.

Таким образом, организационный аспект административной юстиции конкретизирует материальный, указывая на то, что правовой спор в сфере публичного управления должен быть разрешен независимым от органов государственного и местного управления судом (общей юрисдикции или специализированным административным).

Формальный аспект раскрывает порядок рассмотрения судами управленческих споров, его процессуальную форму или административное судопроизводство. Процессуальная форма разрешения публично-правовых споров зависит от национальных особенностей государственного механизма и правовой системы. В некоторых государствах специальные правила административного судопроизводства сосредоточены в едином законодательном акте. Так, во Франции действует Кодекс административной юстиции от 4 мая 2000 г.⁵⁴, в США – Федеральный закон об административной процедуре 1946 г.⁵⁵, в Германии – Положение об административных судах 1960 г. (с изменениями 1996–1997 гг.)⁵⁶.

В странах, где рассмотрение административных споров входит в компетенцию судов общей юрисдикции (Россия, Великобритания, США), процессуальной формой служат общие правила осуществления правосудия в этих судах, за некоторыми изъятиями, обусловленными особенностями управленческих споров. В Великобритании для административных трибуналов и квазисудебных органов обязательно соблюдение принципов «естественного правосудия»⁵⁷.

Административное судопроизводство – это форма судебного (принудительного) восстановления субъективных публичных прав граждан и организаций, гарантия судебной защиты прав и свобод человека и гражданина, закрепленная как в международном праве, так и в Конституции РФ. В связи с чем основу административного судопроизводства составляют демократические принципы осуществления правосудия: независимость суда и подчинение его только закону, гласность и публичность судебных заседаний, состязательность процесса,

⁵² Лафитский В. И. Административная юстиция в США // Журнал российского права. 1997. № 7. С. 117.

⁵³ Студеникина М. С. Административная юстиция нуждается в четком правовом регулировании // Журнал российского права. 1997. № 5. С. 12; Тимошенко И. Г. Административная юстиция в Великобритании // Журнал российского права. 1997. № 5. С. 129; Лафитский В. И. Административная юстиция в США. С. 117–118.

⁵⁴ Ordonnance № 2000-387 du 4 mai 2000 relative à la partie Législative du Code de justice administrative; Décrets № 2000-388, 2000-389 du 4 mai 2000 relatifs à la partie Réglementaire du Code de justice administrative // Journal Officiel. № 107 du 7 mai 2000. Далее – Кодекс административной юстиции Франции 2000 г.

⁵⁵ Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты / Под ред. О. А. Жидкова. М., 1993. С. 256 и сл.

⁵⁶ Леманн П. Общее административное право. Мюнхен – Брюль, 2000. С. 219; Старилов Ю. Н. Административная юстиция: Проблемы теории. Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 1998. С. 149.

⁵⁷ Тимошенко И. Г. Административная юстиция в Великобритании. С. 133.

равенство сторон перед законом и судом, возможность обжалования судебного решения и другие принципы.

Вместе с тем, административное судопроизводство как независимая процессуальная форма характеризуется наличием собственных принципов, специальных процессуальных правил рассмотрения и разрешения публично-правовых споров, самостоятельным составом участников данного вида судопроизводства, особыми средствами возбуждения публично-правового спора в суде и специфическими последствиями рассмотрения данного вида дел.

В данном случае процессуальный порядок разрешения публично-правовых споров является отражением материально-правовой природы данной категории дел. Публично-правовой спор, в отличие от гражданско-правового, всегда затрагивает интересы общества и государства в целом. Разрешение публично-правового спора оказывает прямое влияние на сферу общественно значимых отношений, от которых «зависит существование, функционирование и развитие общества и государства»⁵⁸.

Раскрытые выше аспекты института административной юстиции позволяют дать общее определение. *Административная юстиция* — это правовой институт, регулирующий организацию и деятельность судов (общей юрисдикции или специализированных административных) по разрешению публично-правовых споров о законности правовых актов, действий (бездействия) субъектов публичного управления, осуществляемую в соответствии со специальными процессуальными правилами.

§ 2. Основные модели организации административной юстиции за рубежом и их развитие

Зарубежный опыт организации административной юстиции отражает историческое развитие государственного механизма каждой отдельной страны. Возникновение института административной юстиции тесно связано с теорией правового государства, получившей широкое распространение в Европе и Америке в XIX в. Одним из важнейших признаков правового государства является обязанность административной власти действовать *secundum legem*, то есть в рамках закона и только теми средствами, которые ему не противоречат. Необходимость ограничения исполнительной власти законом⁵⁹ вытекает из самого понятия закона как выражения воли народа, основанной на принципах демократии и приоритета прав человека. Действие администрации, совершенное *contra legem*, должно быть неизбежно прекращено. Именно с этой целью участникам административно-правовых отношений предоставляется право выступить в суде с требованием об отмене или о признании незаконным такого действия администрации⁶⁰.

Институт административной юстиции укрепил свои позиции с развитием в середине XX в. концепции «социального» государства. «Социальное» государство, в отличие от «минимального» государства, не только обеспечивает в обществе соблюдение порядка управления и неприкосновенность личных прав и свобод, но и принимает на себя обязан-

⁵⁸ Тихомиров Ю. А. Публичное право. М., 1995. С. 27.

⁵⁹ О законности в государственном управлении см.: Социалистическая законность в советском государственном управлении. М., 1948; Лунев А. Е. Обеспечение законности в советском государственном управлении. М., 1963; Ремнев В. И. Социалистическая законность в государственном управлении. М., 1979. Туманов В. А. Права человека и исполнительная власть // Советское государство и право. 1990. № 2. С. 44–51; Бойцова В. В., Бойцова Л. В. Сущность законности в правовом государстве / Государственно-правовые проблемы обеспечения законности и защиты прав граждан: Сб. науч. трудов. Тверь, 1992. С. 5–12; Тихомиров Ю. А. Законность в сфере государственного управления // Законность. 1998. № 6. С. 2–5; Елисеева А. А., Разуваев Н. В., Сапельников А. Б. и др. Режим законности в современном российском обществе: Монография. СПб., 2004.

⁶⁰ Р. Карре де Мальбер цит. по: Hamon L. L'État de droit et son essence // R.F.D.C. 1990. № 4. Р. 699–701.

ность по поддержанию определенного уровня жизни граждан, предоставляя им социальные и экономические права и свободы. Дополнительные обязанности государства требуют не только увеличения его аппарата и числа государственных служащих, но изменения и расширения полномочий органов государственного управления в области реализации прав граждан. Таким образом, создается дополнительная угроза столкновения интересов государства и личности, а значит, и нарушений прав человека и гражданина незаконными действиями представителей администрации. Именно поэтому в социальном государстве приобретает новое звучание основной постулат теории правового государства о том, что администрации надлежит подчиняться нормам права, которые являются одновременно основанием и пределами ее действия, такое подчинение должно быть гарантировано наличием в государстве механизма судебного контроля либо со стороны общих судов, либо судов специализированных⁶¹.

Организация судебного контроля за деятельностью администрации и формирование административной юстиции в каждом государстве зависит от его исторических и правовых традиций. В науке административного права принято выделять три основных модели организации административной юстиции: англо-саксонскую, французскую и германскую. Однако в зависимости от того, какой суд разрешает публично-правовые споры: специализированный административный суд или суд общей юрисдикции, – целесообразно выделить два типа организации административной юстиции: континентальный и англо-американский⁶². Существуют также системы смешанного типа.

Классическими моделями континентальной административной юстиции по праву считаются системы административных судов, сложившиеся во Франции и Германии.

Франция признана родоначальником административно-судебного контроля за деятельностью органов публичной власти. Созданию *системы административной юстиции Франции* предшествовала длительная борьба за самостоятельность и независимость административных судов, отделение их от органов активного управления. Вопрос о разрешении претензий, обращенных к королевской власти, возник еще в эпоху становления абсолютизма. Начиная с XIV в., споры между частными лицами и королевской властью рассматривались либо Советом короля (*Curia regis*) – органом управления, либо Парламентом – судебным органом. Однако усиливавшаяся королевская власть не могла мириться с рассмотрением административных споров судом, и со времен правления Людовика XIII в отношении данных дел устанавливается принцип: «судить администрацию значит еще управлять»⁶³. В XVI–XVII вв. был окончательно закреплен принцип рассмотрения споров, затрагивающих интересы королевской власти, исключительно уполномоченными представителями короля: Советом короля на центральном уровне и интендантами на местах. Вместе с тем существовали и специальные юрисдикции для разрешения отдельных видов административных споров: Счетная палата, Суд помощи, Монетная палата.

Интендант юстиции, полиции и финансов как королевский чиновник являлся частью активной администрации. В то же время он был наделен юрисдикционными полномочиями по разрешению любых споров с участием администрации короля на местах, споров о налогах, воинской повинности, проведении публичных работ и т. д.

⁶¹ Chévallier J. L'État de droit. Paris, 1992. P. 13.

⁶² О различных подходах к выделению моделей организации административной юстиции см.: Сажина В. В. Административная юстиция: к теории и истории вопроса // Советское государство и право. 1989. № 9. С. 40–41; Салищева Н. Г., Хаманева Н. Ю. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. С. 4; Диков Г. В. Проблемы создания системы административной юстиции в России (в свете зарубежного опыта) // Государство и право. 2001. № 5. С. 31–41; Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А. Н. Козырина, М. А. Штаниной. М., 2003. С. 192.

⁶³ Chévallier J. L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active. Paris, 1970. P. 48.

Государственный Совет короля также являлся органом со смешанными функциями: помимо вопросов законодательства, правительства и финансов, к его компетенции относилось рассмотрение споров управленческого характера. В составе Государственного Совета был выделен специальный орган, осуществлявший правосудие по административным спорам в соответствии со специальными процессуальными правилами.

В результате Великой французской революции 1789 г. были уничтожены как судебная система, так и должности интендантов, и Государственный Совет. Разрушив судебную систему старого режима, депутаты Учредительного собрания были не способны заменить ее чем-либо оригинальным, после долгих дебатов они вновь вернулись к принципам, действовавшим в эпоху абсолютизма⁶⁴. Закон от 16 августа 1790 г. об организации судебной власти запретил судьям судов общей юрисдикции касаться действий администрации, а законами от 6, 7 и 11 сентября 1790 г. разрешение административных споров было вверено самой администрации в лице директорий департаментов и округов. Передача разбирательства спорных управленческих дел органам управления объясняется недоверием революционеров к аристократическому судебскому корпусу, а также стремлением революционной исполнительной власти обеспечить себе наибольшую свободу действий. В 1791 г. был вновь учрежден Государственный Совет с прежней компетенцией.

Важной вехой в истории административной юстиции Франции стали реформы VIII г. Республики (1799–1800 гг.). Закон 28 плувиоза VIII г. Республики и Конституция 22 фримера VIII г. послужили началом разделения внутри администрации функций управления и правосудия по административным делам. На местах для разбирательства управленческих споров были учреждены Советы префектур, в центре действовал Государственный Совет, данные органы были специально наделены административно-судебными полномочиями. Однако некоторая зависимость от активной администрации еще существовала: Государственный Совет только подготавливал заключение по делу для главы государства, который выносил окончательное решение; в совете префектуры председательствовал префект, глава исполнительной власти на местах.

Дальнейшие реформы французского законодательства также были направлены на разделение в аппарате управления функций отправления правосудия и управленческих функций. Кардинальное реформирование административно-судебной системы Франции произошло с принятием законов 1849 и 1872 гг. Данные законы изменили статус Государственного Совета: он стал Высшим административным судом, который самостоятельно принимал окончательное решение по делу. Этими же законами был учрежден Трибунал по конфликтам для разрешения возникающих между судами общей юрисдикции и административно-судебными учреждениями споров о подведомственности публично-правовых дел. Трибунал по конфликтам действует и в настоящее время в составе 4 государственных советников и 4 членов Кассационного суда Франции, заседающих под председательством министра юстиции.

Послереформенный период (1873–1930 гг.) во французской научной литературе получил название «золотого века» административной юстиции, так как благодаря широчайшей административно-судебной практике Государственного Совета и сформированной им системе судебных прецедентов были разработаны основы публичного, в особенности административного, права Франции⁶⁵.

Современная система административных судов Франции сложилась на основе теоретического фундамента, заложенного в XIX в. учеными-административистами Л. Дюги, Л. Ококом, Р. Дарестом, Э. Лаферьером. Реформы и преобразования 1953 и 1987 гг.

⁶⁴ Chévallier J. L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active. P. 66–67; Копф С. А. Административная юстиция в России. СПб., 1910. Т. 2. С. 400.

⁶⁵ Stirn B. Le Conseil d'État. Son rôle, sa jurisprudence. Paris, 1994. P. 19–20.

носили только организационно-технический характер. В настоящее время административная юстиция Франции представляет собой самостоятельную ветвь правосудия, отделенную от системы судов общей юрисдикции и органов исполнительной власти⁶⁶. Она основана на специфической французской концепции разделения властей⁶⁷, запрещающей судам общей юрисдикции вмешиваться (за исключением случаев, прямо предусмотренных законом) в деятельность исполнительной власти. Следствием этой концепции стала двойственная судебная система: система судов общей юрисдикции, во главе с Кассационным судом Франции, и система административных судов, во главе с Государственным Советом Франции⁶⁸.

Принцип независимости и самостоятельности административных судов закреплен на конституционном уровне в форме решений Конституционного Совета Франции. Так, решениями от 22 июля 1980 г. и от 12 сентября 1984 г. независимость административных судов была провозглашена фундаментальным принципом, признанным законами Республики, а решениями от 23 января 1987 г. и 28 июля 1989 г. были закреплены критерии разделения компетенции между судами общей и административной юстиции⁶⁹. Тем не менее, некоторые элементы исполнительно-консультативных полномочий сохраняются и сейчас: Государственный Совет дает заключение по проектам законов Правительства и Парламента (ст. 39 Конституции Франции)⁷⁰, а также по проектам декретов и ордонансов исполнительной власти, консультирует Премьер-министра и министров по вопросам государственного управления (ст. L112-1, L112-2 Кодекса административной юстиции Франции 2000 г.). Административные трибуналы, в свою очередь, являются консультативными органами местных префектур⁷¹. Данное обстоятельство объясняется тем, что только административные судьи обладают специальными познаниями в сфере административного права и способны оценить законность и перспективы действия правового акта управления.

Законодательной основой французской административной юстиции является Кодекс административной юстиции Франции от 4 мая 2000 г. (с последующими изменениями и дополнениями), который вступил в силу с 1 января 2001 г. и заменил ранее действовавший Кодекс административных трибуналов и административных апелляционных судов 1973 г.⁷² Сама же система административной юстиции является трехзвенной. Первое звено составляют 37 административных трибуналов⁷³ (ст. R221-3 Кодекса административной юстиции Франции 2000 г.⁷⁴), 8 из данных судов образованы в заморских территориях Франции. Подсудность дел административным трибуналам определяется по территориальному принципу. Округ одного административного трибунала охватывает по территории несколько департаментов. Среднее звено образуют 7 апелляционных административных судов⁷⁵ (ст. R221-7

⁶⁶ См. подробно: *Chapus R.* Droit du contentieux administratif. 6-e éd. Paris, 1996.

⁶⁷ *Favoreu L., Loïc P.* Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel. P. 426–427.

⁶⁸ См. подробно: Контроль за деятельностью государственной администрации во Франции / Российско-французская серия учебных и информационных материалов. 1994. № 30. С. 19–24.

⁶⁹ *Favoreu L., Loïc P.* Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel. P. 423, 715; *Chévallier J.* L'État de droit. P. 88; Исполнительная власть, судебная власть и учредительная власть во Франции / Российско-французская серия учебных и информационных материалов. 1995. № 8. С. 102–103.

⁷⁰ Конституции зарубежных государств. М., 1997. С. 117.

⁷¹ *Chapus R.* Droit administratif général. T. 1. 17-e éd. Paris, 1993. P. 526.

⁷² Code administratif. 23-e éd. Paris, 1994.

⁷³ Впервые административные трибуналы были образованы по законам от 30 сентября и 28 ноября 1953 г. взамен советов префектур.

⁷⁴ Статья R221-3 Кодекса административной юстиции Франции 2000 г. с 1 февраля 2004 г. действует в новой редакции. Décret № 2004-2 du 2 janvier 2004 art. 2 1° // Journal Officiel du 3 janvier 2004.

⁷⁵ Впервые апелляционные административные суды были созданы во Франции по закону от 31 декабря 1987 г. в Париже, Бордо, Нанте, Лионе, Нанси для разгрузки Государственного Совета. До их образования Государственный Совет был

Кодекса административной юстиции Франции 2000 г.⁷⁶), действующих в Бордо, Дуэ, Лионе, Марселе, Нанси, Нанте и Париже.

Государственный Совет (Conseil d'État) – это Высший административный суд Франции. Он рассматривает по первой инстанции жалобы на незаконность декретов и ордеров, подписанных Президентом Республики; актов министров, кроме тех, принятие которых возможно только при наличии заключения Государственного Совета; административных решений национальных общественных объединений; разрешает споры по вопросам государственной службы служащих, назначенных декретом Президента (ст. R311-1 Кодекса административной юстиции Франции 2000 г.⁷⁷); споры, возникшие при проведении выборов в региональные советы и Европейский парламент (ст. L311-3 Кодекса административной юстиции Франции 2000 г.). Государственный Совет осуществляет также толкование и проверку законности декретов и ордеров, подписанных Президентом Республики, и актов министров. Государственный Совет выступает в качестве суда апелляционной и кассационной инстанции для административных трибуналов, апелляционных административных судов и специализированных административных юрисдикций: Счетного суда, Центральной комиссии по социальной помощи, Комиссии по жалобам беженцев, Суда по бюджетной и финансовой дисциплине.

Для рассмотрения административно-правовых споров в Государственном Совете создана специальная Судебная секция, состоящая из десяти подсекций. Решение по делу в зависимости от характера спора может быть вынесено самой подсекцией, собранием двух подсекций, Судебной секцией либо Общим собранием Государственного Совета.

Судьи административных судов набираются из числа выпускников Национальной административной школы, а также из представителей государственных и негосударственных учреждений: государственных служащих, судей судов общей юрисдикции, преподавателей университетов, служащих органов местного самоуправления (ст. L233-4 Кодекса административной юстиции Франции 2000 г.).

Рассмотрению в административных судах подлежат несколько категорий публично-правовых дел:

- споры об отмене незаконных правовых актов управления (или споры о превышении власти);
- споры полной юрисдикции;
- дела о толковании правовых актов управления.

Предметом административно-правового спора может стать любой правовой акт управления, индивидуальный или нормативный, так как во Франции действует общая клаузула. Исключение составляют акты Правительства, носящие политический характер или направленные на обеспечение обороны и безопасности государства, а также акты дисциплинарного характера, принимаемые в школах и пенитенциарных учреждениях.

Дела об отмене незаконных актов управления возбуждаются административными судами по жалобе гражданина или организации о превышении власти органом публичного управления или о ничтожности правового акта управления из-за грубых нарушений закона, которые он содержит. Во французской административно-правовой литературе подчеркивается объективный характер таких жалоб, так как они направлены прежде всего на восстановление законности в государстве. Их называют «жалобами публичного порядка», они могут

вынужден рассматривать до 25 тысяч дел в порядке апелляции.

⁷⁶ Статья R221-7 с 1 февраля 2004 г. действует в новой редакции (Décret № 2004-2 du 2 janvier 2004 art. 2 2° // Journal Officiel du 3 janvier 2004).

⁷⁷ Статья R311-1 действует в редакции декретов № 2002–1326 от 29 октября 2002 г. ст. 9 (Journal Officiel du 6 novembre 2002) и № 2004-2 от 2 января 2004 г. ст. 26° (Journal Officiel du 3 janvier 2004). *Vedel G., Delvolvé P.* Le système français de la protection des administrés... P. 197–199.

быть поданы в суд любым заинтересованным лицом⁷⁸. Основанием для подачи такой жалобы могут быть: нарушения требований о компетенции при принятии акта, формы акта; издание акта, противоречащего нормам или целям закона; принятие акта, не основанного на фактических обстоятельствах дела.

В результате разрешения споров полной юрисдикции гражданин или организация, чьи права были нарушены, могут добиться одновременно двух целей: изменения или аннулирования незаконного акта управления и возмещения ущерба, причиненного заявителю в результате издания и действия такого акта. Административный суд в данном случае обладает реформационными полномочиями в отношении органов исполнительной власти, он может изменить индивидуальный правовой акт управления или принять новое решение. Кроме того, суд решает вопросы о материальной ответственности органов исполнительной власти и государственных служащих перед заявителями.

Особенностью французской административной юстиции можно считать возможность обращения в административный суд с заявлением о толковании административного акта, что способствует правильному применению норм административного права на практике.

Исполнение судебного решения по административно-правовому спору обеспечивается неустойкой (штрафными санкциями). Неустойка в соответствии со ст. L911-1–L911-10 Кодекса административной юстиции Франции 2000 г. и Законом № 80-539 от 16 июля 1980 г.⁷⁹ выплачивается в пользу заявителя и в государственный бюджет государственными органами, органами местного самоуправления или частными организациями, виновными в неисполнении решения суда, что выступает действенной гарантией оперативного исполнения судебного акта.

Французская административная юстиция имеет и свои недостатки. Главным из них является продолжительное рассмотрение дела в суде (в среднем 2–2,5 года), связанное с большим количеством публично-правовых споров. Так, в 2001 г. во французских административных трибуналах насчитывалось 203 303 дела, в 2002 г. – 196 068⁸⁰. Некоторые трудности вызывает двойственный характер судебной системы Франции. Для правильного определения подсудности дела административному или суду общей юрисдикции заявители вынуждены обращаться к адвокатам.

Теоретические основы современной *германской системы административной юстиции* были заложены в середине прошлого века в учении Р. Гнейста, продолженном Кисслингом, Корбом, Шульце. Ядром учения Р. Гнейста стало деление права на частное и публичное. Споры публично-правового характера не могли рассматриваться судами общей юрисдикции, приспособленными исключительно для разрешения частно-правовых (гражданских) дел. Различие между спорами публично– и частно-правового характера Р. Гнейст проводил и по цели судебного разбирательства: разрешение гражданского спора имеет своей задачей восстановление нарушенного *субъективного* права, а публично-правового спора – восстановление *объективного* правопорядка. Для разделения административно-правовых споров и споров частного права, по мнению немецкого ученого, необходимо создать систему специализированных административных судов⁸¹.

Такие суды были созданы в Пруссии в 1872 г. в результате реформы местного самоуправления. В соответствии с Уставом окружного управления от 13 декабря 1872 г. была сформирована трехзвенная система административно-судебных учреждений. При этом на

⁷⁸ Vedel G., Delvolvé P. Le système français de la protection des administrés.... P. 203–204.

⁷⁹ Vedel G., Delvolvé P. Le système français de la protection des administrés... P. 266–272.

⁸⁰ Раздел 2 отчета о работе Государственного Совета Франции в 2002 г. См.: Conseil d'Etat. Rapport public 2003. Jurisprudence et avis de 2002. Perspectives pour la fonction publique (Etudes & Documents n. 54). Paris, 2003.

⁸¹ Лозина-Лозинский М. А. Административная юстиция и преобразование Правительствующего Сената (часть 1) С. 30–31; Невский А. Административная юстиция (часть 1) // Юридический вестник. 1885. № 10. С. 237–240.

низшем, уездном, уровне функции административной юстиции осуществляли должностные лица местного самоуправления, входившие в уездный комитет, и на которых одновременно были возложены полномочия по управлению уездом. Разделение функций администрации и юстиции было частично проведено на уровне областных административных судов, где рассмотрение публично-правовых споров осуществляли избранные на определенный срок представители местного самоуправления с соблюдением особых процессуальных правил.

Действительным и по-настоящему независимым административным судом был Высший административный суд Пруссии, он состоял из несменяемых советников, которые имели право занимать высшие судебские и административные должности.

Административно-судебную систему Пруссии второй половины прошлого века можно назвать органами административной юрисдикции, так как фактически учреждения, входившие в эту систему, обладали полномочиями по разрешению управленческого дела по существу и оценивали не только законность, но и целесообразность публично-правовых актов и действий государственных органов и должностных лиц. Необходимо заметить, что в то время в Пруссии действовал перечневый (энумеративный)⁸² принцип: обжалованию в административный суд подлежали только те акты и действия, которые были перечислены в законе. Подобные административные юрисдикции были созданы в Бадене, Гессене, Баварии, Вюртемберге.

В настоящее время в Федеративной Республике Германия создана рациональная система административной юстиции, независимая от органов исполнительной власти и судов общей юрисдикции, возглавляемая Федеральным административным судом ФРГ. Система административной юстиции образует самостоятельную ветвь судебной власти Германии. В исключительных случаях и в целях обеспечения единообразия судебной практики решения Федерального административного суда ФРГ могут быть пересмотрены Объединенным сенатом высших федеральных судов Германии, на который возложена обязанность поддержания единства правосудия⁸³.

Структура административной юстиции Германии унаследовала трехзвенное строение⁸⁴. Первичной инстанцией являются общие административные суды земель. Небольшие федеральные земли имеют по одному суду, а крупные – до семи⁸⁵. Второе звено представлено Высшим общим административным судом земли, в некоторых землях он называется Административная судебная палата. В каждой земле действует один такой суд; а в землях Нижняя Саксония и Шлезвиг-Гольштейн образован один Высший административный суд на две земли. Высшие общие административные суды земель рассматривают по первой инстанции наиболее важные дела, а также являются апелляционной и кассационной инстанцией для административных судов земель⁸⁶. Для рассмотрения дел в составе судов первой инстанции созданы «палаты» из трех профессиональных судей и двух судебных заседателей, во второй инстанции действуют «сенаты» из трех профессиональных судей⁸⁷.

Высшим звеном является Федеральный административный суд ФРГ (Bundesverwaltungsgericht) с резиденцией в Лейпциге. В компетенцию этого суда входит рассмотрение по первой инстанции дел по искам о незаконности актов федеральных органов

⁸² Старилов Ю. Н. Административная юстиция. Проблемы теории. С. 153.

⁸³ Судебные системы Западных государств. М., 1991. С. 153; Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Отв. ред. Б. А. Стрешин. М., 1996. Т.1–2. С. 617.

⁸⁴ Зоммерман К.-П., Старилов Ю. Н. Административное судопроизводство (юстиция) в Германии: История развития и основные черты // Государство и право. 1999. № 7. С. 74.

⁸⁵ Либман Э. Развитие административной юстиции в Германии // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. 2002. № 2. С. 82.

⁸⁶ Общая теория прав человека / Под ред. Е. А. Лукашевой. М., 1996. С. 400.

⁸⁷ Леманн П. Общее административное право. С. 219–221.

исполнительной власти, споров о признании неконституционной деятельности общественных объединений. Суд рассматривает также дела в кассационном порядке. В составе суда имеется 12 сенатов, каждый из которых состоит из 5 профессиональных судей.

Часть 4 ст. 19 Конституции ФРГ устанавливает общий принцип обжалования в суд действий государственных органов и должностных лиц: она гласит, что если права какого-либо лица нарушены публичной властью, ему предоставляется возможность обратиться в суд. Из данного принципа существует исключение, установленное конституционной нормой (ч. 2 ст. 10 Конституции ФРГ), оно касается ограничений прав граждан на тайну переписки, почтовой и телефонной связи. Такие ограничения могут быть установлены только законом, при этом государственный орган имеет право не сообщать гражданину об ограничениях его прав на тайну переписки, если этого требует защита основ демократического строя, сохранение Федерации или земли. Проверку законности ограничений прав в данном случае проводит не суд, а специальные и вспомогательные органы, назначенные народным представительством⁸⁸.

Организационные и процессуальные начала административной юстиции Германии закреплены в ст. 95–100 Конституции ФРГ, Положении об административных судах 1960 г. К компетенции административных судов отнесены все споры публично-правового характера, кроме дел, подведомственных Федеральному конституционному суду. Административные суды рассматривают следующие споры: дела по публично-правовым искам граждан и организаций к государственным органам; споры между государственными административными органами и органами местного самоуправления; споры о статусе государственных служащих.

Обращению в суд должно предшествовать обжалование административного акта в порядке подчиненности. В Германии разработана стройная система средств возбуждения административно-правовых споров – исков. Выделяют три вида публично-правовых исков: иски об изменении правоотношения (в том числе, иски об отмене незаконного административного акта); иски об исполнении обязательства (в том числе, иски, содержащие требование издать акт или совершить действие, в котором заинтересован истец); иски об установлении факта наличия или отсутствия административного правоотношения, акта⁸⁹.

В отличие от своих прусских предшественников, современные германские административные суды не имеют полномочий по оценке целесообразности действий администрации, они осуществляют контроль за законностью административных актов, соответствием актов цели закона и цели, ради которой создан государственный орган, а также соблюдением пропорциональности между мерой, принятой администрацией, и ее последствиями для прав граждан и организаций. Результатом судебного разбирательства может быть отмена незаконного акта управления или его части, указание администрации принять какой-либо акт управления, совершить какое-либо действие в пользу истца. В отличие от французских административных судей, немецкие административные суды не обладают полномочиями полной юрисдикции и не могут изменить оспариваемый акт управления⁹⁰.

Производство в административных судах Германии, как и Франции, имеет инквизиционный характер, суд является руководителем процесса: он самостоятельно исследует обстоятельства дела, не связан требованиями, доводами и доказательствами сторон, сам решает вопрос о привлечении к участию в деле других заинтересованных лиц. Однако, действует и

⁸⁸ Конституции зарубежных государств. С. 156, 162.

⁸⁹ Подробнее см.: Леманн П. Общее административное право. С. 231–249. Общая теория прав человека. С. 401; Старилов Ю. Н. Административная юстиция. Проблемы теории. С. 169–170.

⁹⁰ Puget H. Les institutions administratives étrangères. Paris, 1969. P. 253–254.

принцип состязательности и равенства сторон, принцип гласности и публичности судопроизводства.

Помимо административных судов общей компетенции, в ФРГ действует ряд специализированных юрисдикций для разрешения публично-правовых споров отдельных видов. Среди них финансовые, трудовые, социальные суды, суды по разрешению дел в дисциплинарном производстве и производстве по жалобам лиц, состоящих в публично-правовом служебном отношении с Федерацией (ст. 95, 96 Конституции ФРГ). Специальные юрисдикции имеют трехзвенную структуру в соответствии с федеративным устройством Германии⁹¹. Судопроизводство в данных судах осуществляется за некоторыми изъятиями по общим правилам гражданского процесса.

Назначение судей административных и специализированных судов производится соответствующим министром совместно с комитетом по выборам судей, состоящим из компетентных в соответствующей области министров земель и такого же числа членов, избираемых Бундестагом. Судьи общих административных и специализированных судов имеют статус, равный статусу судей общей юрисдикции.

Таким образом, континентальные системы административной юстиции характеризуются наличием административных судов, осуществляющих правосудие по публично-правовым делам в соответствии с особыми процессуальными правилами. Публично-правовые споры отдельных видов могут быть рассмотрены специализированными административно-судебными учреждениями. Свое развитие континентальная модель организации административных судов получила в Италии, Бельгии, Португалии, Греции, Швеции, Нидерландах, Болгарии, Чехии, Польше⁹².

Фундаментальные принципы *англо-саксонской системы правосудия по административным спорам* являются отражением общих начал английского права: суд – суверенный хранитель закона и свободы граждан, господство судебного прецедента, отсутствие деления права на частное и публичное, и, как следствие, равенство правового статуса частных лиц и государства⁹³, слабое развитие административного права как отрасли законодательства. Сформировавшаяся XVII в. административная и судебная власть сосредоточивалась на местном уровне в руках одних и тех же учреждений – мировых судей и их съездов, контроль за их деятельностью осуществлялся в центре Вестминстерскими судами. Королевская власть была ограничена властью Парламента. Это не позволило монарху добиться свободы своих действий и создать собственные органы юстиции, как это произошло во Франции, где в эпоху абсолютизма суверенная королевская власть сама разрешала споры, затрагивающие ее интересы. По этим причинам «в Англии вопрос об административной юстиции не мог возникнуть в том виде, как он поставлен во Франции»⁹⁴. Вместе с тем, именно Англия признана родоначальницей института судебного разрешения правовых споров граждан о законности административных актов. Эта традиция была воспринята государственным механизмом США, где доктрина судебного верховенства является одной из наиболее ценных особенностей правительственной системы⁹⁵ и закреплена в разд. 2 ст. III Конституции США⁹⁶.

⁹¹ См. подробно: Судебные системы Западных государств. М., 1991. С. 147–150.

⁹² Об административных судах Польши см.: *Adamiak B., Borkowski J.* Polskie postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne. Warszawa, 1993; Чехии, Болгарии см.: *Хаманева Н. Ю.* Право жалобы граждан в европейских социалистических странах. М., 1984; *Стайнов П.* Административно правосъдие. София, 1993.

⁹³ Общая теория государства и права: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. М., 1994. С. 223–224.

⁹⁴ *Градовский А. Д.* Государственное право: Лекции. СПб., 1880. С. 221–222.

⁹⁵ Р. Паркер цит. по: *Никеров Г. И.* Административное право США. М., 1977. С. 146.

⁹⁶ Конституции зарубежных государств. С. 26.

Разрешение публично-правовых споров в Великобритании в настоящее время осуществляется различными органами: судами общего права, специализированными юрисдикционными (квазисудебными) органами, Парламентом Великобритании, уполномоченными центрального и локального правительств. Однако к органам административной юстиции можно отнести только независимые от администрации *суды общего права*, которые, руководствуясь общими процессуальными правилами, разрешают конфликты между гражданами и органами государственного управления. Система квазисудебных органов, отличных от судов общего права, в английском и американском праве называется «административной юстицией». Организационно данные органы, как правило, являются частью исполнительных органов государства, и их деятельность по своему характеру относится к административной юрисдикции, а не правосудию.

Основным принципом английской судебной системы является гарантированная для любого субъекта права (физического лица, организации) возможность обжаловать в суд общего права *любую* меру, принятую административным органом, которую он рассматривает как произвольную, нарушающую его субъективные права. Иными словами, в Великобритании действует общая клаузула.

В США право на судебное обжалование неправомерных действий (бездействия) административного учреждения предусматривается законом. Если законодателем это право не установлено, то вопрос решается судом, при этом основным критерием для суда будет заинтересованность заявителя в исходе дела. Судебному контролю могут быть подвергнуты как нормативные акты, так и индивидуальные приказы, а также сообщения для прессы, консультативные постановления, внутренние директивы.

Английское право разрешает заявителю оспорить законность акта управления непосредственно в суд, минуя квазисудебные органы⁹⁷. В отличие от Великобритании, в США по общему правилу заинтересованное лицо должно исчерпать все способы административного обжалования незаконного акта, включая его рассмотрение квазисудебными органами. Исключениями являются те случаи, когда административное учреждение действует явно вне сферы своей компетенции, когда обжалование в порядке подчиненности может нанести лицу непоправимый ущерб, когда суду известно мнение администрации по аналогичным делам⁹⁸.

Пределы полномочий судов общего права по проверке актов административной власти в Великобритании не определены каким-либо нормативным актом. Традиционно английский судья контролирует законность административного акта или действия (бездействия), контроль целесообразности актов запрещен. Суд обладает полномочиями по оценке соответствия акта тем целям, ради которых учрежден данный орган управления, то есть акт управления не может противоречить принципу добросовестности (*act bona fide*). Кроме того, английское право предъявляет к актам управления требование разумности, проверку которой также осуществляет суд, данное правило приобрело большое значение в США⁹⁹. Федеральный закон США об административной процедуре 1946 г. также не допускает контроля суда за дискреционными действиями администрации и закрепляет принцип ограниченного (формального) контроля суда на соответствие акта нормам и цели закона. По фактической стороне дела суд высказывает свое мнение лишь тогда, когда учреждение приняло необоснованное или явно ошибочное решение, так как представители администрации компетентнее суда в специальных, технических вопросах управления¹⁰⁰.

⁹⁷ Тимошенко И. Г. Административная юстиция в Великобритании. С. 135.

⁹⁸ Никеров Г. И. Административное право США. С. 160–161.

⁹⁹ Puget H. Les institutions administratives étrangères. P. 194.

¹⁰⁰ Никеров Г. И. Административное право США. С. 169–170.

Судья общего права в Великобритании и США наделен полномочиями по признанию актов органов управления незаконными и их отмене, что не рассматривается как вмешательство органов правосудия в деятельность исполнительной власти.

В Великобритании и США, как и в континентальных странах, сложилась своеобразная система средств обжалования действий и решений администрации. Частное лицо, чьи права были нарушены органом государственной власти, обращается в суд с заявлением о выдаче в адрес органа-правонарушителя специального судебного прерогативного приказа (writ). Законодатель Соединенных Штатов формы судебных приказов закрепил в Федеральном законе об административной процедуре.

Судебные приказы могут иметь различный характер и преследовать различные цели. Так, суд может выдать приказ, предписывающий органу управления прекратить бездействие и обязывающий его применить требуемую законом меру или административный акт; приказ может носить запретительный характер, что позволяет заявителю добиться предотвращения совершения государственным органом противозаконных действий. Некоторые приказы могут служить для установления юридического факта (правового статуса, отношения, акта), который отвергает администрация¹⁰¹. Данная форма приказа давно применяется в английском праве, а в США только с 1934 г., она позволяет сторонам в упрощенном и ускоренном порядке установить мнение суда по интересующему их вопросу и, избегая крупных судебных расходов, разрешить спор по существу. Выдать подобный судебный приказ могут не только суды общего права, но и квазисудебные органы.

Господствующий в англо-американской системе права принцип защиты прав частных лиц от действий публичного управления в судах общего права имеет и свои недостатки: дороговизна, формализованность и сложность процесса, в связи с этим необходимость пользоваться услугами профессионального юриста, длительность рассмотрения дела¹⁰². Данные обстоятельства способствовали созданию *квазисудебных органов* — специализированных административных юрисдикций, которые разбирали спорное административное дело по существу до его передачи в суд общего права. Создание этих органов и в Великобритании, и в США началось на рубеже XIX–XX вв. «В Англии в основе создания этих органов лежала чисто практическое стремление разгрузить общие суды от массива дел административно-правового характера»¹⁰³. В США создание административных учреждений с квазисудебными функциями по рассмотрению публично-правовых дел было вызвано необходимостью государственного регулирования некоторых секторов экономики, но этот процесс также не имел планомерного характера. Законодательство об административно-судебных учреждениях было систематизировано в середине XX в.: в США путем принятия в 1946 г. Федерального закона об административной процедуре, в Англии — в 1958 г. изданием Закона о трибуналах и расследованиях. Данные законы создали единую правовую основу деятельности квазисудебных органов.

Сегодня в Великобритании действуют 67 систем административных трибуналов — это различные комитеты, комиссии, суды, трибуналы. Деятельность этих органов значительна: они рассматривают более 1 млн дел в год¹⁰⁴. В США число квазисудебных органов тоже достаточно велико. Сферы действия специализированных юрисдикций очень широки — это землепользование, социальное страхование, медицинское обеспечение, транспорт, развитие промышленности, лицензирование отдельных видов деятельности, трудовые отношения,

¹⁰¹ Подробно о видах прерогативных приказов см.: Тимошенко И. Г. Административная юстиция в Великобритании. С. 135–136; Никеров Г. И. Указ. соч. С. 161–166; Лафитский В. И. Административная юстиция в США. С. 123–125.

¹⁰² Ridley F. F. Contrôle juridictionnel et nouvelles protections en Grande Bretagne. P. 123–124; Общая теория прав человека. С. 411.

¹⁰³ Сажина В. В. Административная юстиция Великобритании. Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 1984. С. 3.

¹⁰⁴ David R., Jauffret-Spinozi C. Les grands systèmes de droit contemporains. Paris, 1992. P. 302.

занятость населения, иммиграция, патентное и авторское право, налоговая и бюджетная дисциплина, жилищное право, военная сфера.

Квазисудебные органы могут быть либо полностью зависимы от администрации либо наоборот не связаны с ней. Учреждение специализированных трибуналов осуществляется в статутном порядке (по закону), по специальному акту Парламента Великобритании, Конгресса США либо по решению соответствующего министра.

Контроль за квазисудебными органами помимо судов общего права, осуществляется и специально предназначенными для этого органами: в Великобритании действует Национальный Совет административных трибуналов, одновременно консультативный орган при Правительстве. Совет получил право контроля за работой нижестоящих судов и право обращения в Верховный суд с апелляционными исками по сложным правовым вопросам, возникающим в деятельности специальных судов.

В Великобритании не существует единой процедуры рассмотрения дел квазисудебными учреждениями и каждый трибунал или комиссия руководствуется в своей деятельности собственным регламентом, принятым либо Парламентом, либо министром. Пределы полномочий данных органов при решении споров тоже разные: одни разрешают дело по существу, другие контролируют соблюдение администрацией законной процедуры принятия решения. При рассмотрении дела квазисудебными органами Великобритании обязательно соблюдение принципов естественного правосудия: гласности, состязательности, возможности быть выслушанным в ходе разбирательства дела, необходимость принятия мотивированного решения. В целом процедурный порядок совпадает с гражданским процессом, однако имеет несколько упрощенную форму. Издержки за рассмотрение дела не взимаются, что делает квазисудебный процесс более доступным для граждан.

В Соединенных Штатах Америки, напротив, процессуальные правила точно урегулированы на федеральном законодательном уровне, что в значительной степени сближает деятельность квазисудебных органов с деятельностью обычных судов. Надлежащая правовая процедура – необходимое условие деятельности квазисудебных административных учреждений. Ее гарантией, как и в Великобритании, выступает право быть оповещенным о слушании дела и быть выслушанным в квазисудебном органе при рассмотрении спора. Для осуществления этих прав заявитель и государственный орган имеют достаточно широкие полномочия, соответствующие правам участников гражданского судебного процесса.

Функции судьи в квазисудебном органе США осуществляет так называемый «экзаминатор на слушании» (административный судья), которому глава административного учреждения делегирует свои полномочия по рассмотрению жалоб и претензий граждан и организаций. По сравнению с обычным судебным процессом, в квазисудебном процессе административный судья играет более активную роль. Например, судьи Национального управления трудовых отношений США уполномочены вызывать и допрашивать свидетелей, проводить перекрестный допрос и отражать в протоколе письменные доказательства. Судья не имеет права закрывать протокол до тех пор, пока он не будет убежден, что собраны все допустимые доказательства по делу.

В отличие от английской системы квазисудебных органов, квазисудебные органы США характеризуются довольно длительным рассмотрением дела, что во многом приближает их по срокам к обычным судам. Большим недостатком американских административных трибуналов являются крупные денежные расходы участников процесса: высокие адвокатские гонорары, расходы на многочисленные копии документов.

Общей тенденцией развития квазисудебных органов англо-американской системы права является постепенное отделение их от активной администрации и превращение в специализированные органы правосудия по административным делам. В США такой статус получили Федеральный суд по делам международной торговли, Федеральный претен-

зионный суд, Федеральный налоговый суд, Комиссия по ценным бумагам, Агентство по защите окружающей среды. В Великобритании такие органы, как Трибунал железных дорог, Земельный суд, Апелляционный пенсионный трибунал, во многом приближаются к идеалу независимых административных судов.

Вместе с тем, в Великобритании наблюдается стремление граждан избегать сложных судебных и квазисудебных процедур по разрешению их конфликтов с администрацией. С этой целью они используют другие нетрадиционные, внесудебные способы защиты своих прав: обращение к депутатам Парламента, уполномоченным правительства, частным консультативным организациям, поддерживающим связь с органами государства¹⁰⁵.

Проведенное сравнительно-правовое исследование ранее действовавшего и современного зарубежного законодательства об административной юстиции имеет теоретическое и практическое значение для развития данного института в Российской Федерации. Зарубежный опыт должен постоянно изучаться не только для совершенствования действующего российского законодательства и практики его применения, но и для разработки новых законов. Создание в России концепции административной юстиции невозможно без обращения к административному праву и законодательству зарубежных стран. Опыт иностранных государств может быть использован в различных направлениях: формирование законодательства об административном судопроизводстве и разработка процессуальных правил разрешения публично-правовых дел; организация и построение наиболее рациональной системы органов, уполномоченных разрешать публично-правовые споры: административных судов, квазисудебных органов.

§ 3. История развития административной юстиции в России

Дискуссия об административной юстиции в Российском государстве длится уже почти полтора века. Спор, возникший на страницах отечественных юридических журналов во второй половине XIX в., развивается и сегодня в направлении поиска наиболее приемлемого для российских правовых традиций способа разрешения публично-правовых споров и средства защиты публичных прав граждан и организаций от незаконных актов, действий (бездействия) органов управления, их должностных лиц и государственных служащих. Незавершенность дискуссии об административной юстиции как о неперменном элементе российского государственного механизма объясняется недостаточной обособленностью и самостоятельностью административного права в правовой системе нашего государства, неоднозначной оценкой роли государства в управлении экономическими и социальными процессами, а также несовершенством административного законодательства, что имело место на рубеже XIX–XX вв. и наблюдается в настоящее время.

Принцип законности, основной принцип правового государства, глубоко проникший в правовые системы государств Европы и Америки, нашел свое воплощение в деятельности судов (административных или общей юрисдикции) по восстановлению публичных прав личности, нарушенных незаконными актами государственной администрации. Российское государство сегодня совершает в этом направлении только первые шаги: в 1993 г., почти через 200 лет с момента возникновения административной юстиции в Европе, административное судопроизводство получило свое конституционное закрепление в ст. 118 Конституции Российской Федерации. Это событие можно считать результатом научных разработок российских государствоведов и административистов конца XIX – начала XX в. (Н. М. Кор-

¹⁰⁵ Dutheil de la Rochère J. Contrôle juridictionnel et nouvelles protections en Grandes Bretagne / Administration et administrés en Europe. P. 161–162; Боботов С. В. Буржуазная юстиция. Состояние и перспективы развития. М., 1989. С. 198–200.

кунова, И. Т. Тарасова, М. А. Лозина-Лозинского, А. Д. Градовского, С. А. Корфа, А. И. Елистратова, М. Д. Загряцкова), а также ученых-юристов 1940–1970 гг., заложивших фундамент теории российской административной юстиции.

Главной победой отечественной теоретической мысли конца XIX – начала XX в. стало единство мнений в вопросе о сущности и материально-правовой природе института административной юстиции. Административная юстиция – это публично-правовой институт, созданный для разрешения публично-правовых споров о законности правовых актов органов публичного управления и восстановления субъективных публичных прав граждан и организаций и правопорядка в государстве¹⁰⁶. Была очерчена специфическая сфера действия административной юстиции – публичное право во всех его проявлениях: государственных, административных, финансовых правовых отношениях, отношениях в области местного самоуправления. Кроме того, было установлено, что предметом публично-правового спора является незаконный акт публичного управления, а обязательным его участником – орган или должностное лицо, наделенные публично-властными полномочиями.

Однако единогласие мнений ученых-юристов в вопросе о публично-правовой природе административной юстиции не послужило основой для выработки единого, общепринятого в науке государственного и административного права понятия административной юстиции. Под влиянием европейских школ административного права в российском административном праве сформировались различные системы взглядов на организацию института административной юстиции.

Учение французских (Брогли, Л. Порталиса, Барбу) и немецких юристов (О. Бэра, Пфейфера, Л. Штейна) о передаче административно-правовых споров на рассмотрение судов общей юрисдикции нашло своих последователей в России в лице С. К. Гогеля, М. А. Лозина-Лозинского, С. А. Корфа¹⁰⁷. Русские административисты выступали за реализацию в российском законодательстве принципа единой юстиции, гарантии беспристрастного и независимого правосудия по административным спорам. М. А. Лозина-Лозинский, наиболее яркий сторонник данного принципа, рассматривал Сенат как «воплощение принципа единства всей юстиции: гражданской, уголовной, административной – в форме теоретически более полной и совершенной, чем все построения западных теоретиков единой юстиции»¹⁰⁸. Он предлагал образовать в составе существовавших в то время судебных палат специальные административно-судебные отделения из судей и специалистов по вопросам управления. Высшей инстанцией, по его мнению, должен стать I Департамент Сената, преобразованный в Высший административный суд Российской империи, наравне с Кассационными департаментами Сената, высшими инстанциями по гражданским и уголовным делам.

Новейшая немецкая школа административного права, основоположником которой был Р. Гнейст, нашла широкое признание среди русских административистов¹⁰⁹ и рассматривалась ими как наиболее совершенный тип организации административной юстиции. Н. М. Коркунов, И. Т. Тарасов, А. Невский, А. Д. Градовский выступали за реорганизацию российского законодательства о разрешении административно-судных дел и образование в России

¹⁰⁶ Коркунов Н. М. Очерк теорий административной юстиции: Сб. статей. 1877–1897. СПб., 1898. С. 218; Корф С. А. Административная юстиция в России. СПб., 1910. Т. 2. С. 446–448; Тарасов И. Т. Организация административной юстиции // Юридический вестник. 1887. Сент. С. 33; Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы. С. 9.

¹⁰⁷ Гогель С. К. Правительствующий Сенат в XIX столетии. СПб., 1911. С. 131–136; Корф С. А. Реформа Сената // Вопросы права. 1912. Кн. IX (1). С. 9–10; Лозина-Лозинский М. А. Административная юстиция и преобразование Правительствующего Сената (часть 2) // Журнал Министерства юстиции. 1907. № 2. С. 128; Зеленцов А. Б. Административная юстиция. М., 1997. С. 57–58.

¹⁰⁸ Лозина-Лозинский М. А. Указ. соч. С. 129.

¹⁰⁹ Коркунов Н. М. Очерк теорий административной юстиции. С. 209–218; Тарасов И. Т. Организация административной юстиции. С. 64; Невский А. Административная юстиция (часть 2) // Юридический вестник. 1885. № 12. С. 620; Градовский А. Д. Государственное право. Лекции. СПб., 1880. С. 227.

особой системы административных судов по типу прусской административной юстиции. По их мнению, эту систему должен был возглавить независимый от судов общей юрисдикции Высший административный суд, прообразом которого они также считали I Департамент Сената.

Полемика об организации административной юстиции неизбежно привела и к поляризации мнений ученых-административистов по вопросу о процессуальной форме разрешения споров публично-правового характера и о пределах полномочий органов, разрешающих эти споры. Сторонники принципа единства юстиции выступали за применение основных начал и принципов гражданского процесса при рассмотрении административно-правовых споров (гласности, состязательности, равноправия сторон), а также признавали необходимым ограничить пределы административно-правового спора исключительно вопросами права.

Состязательность и нарушение фактического интереса стали краеугольным камнем в споре ученых. Последователи немецкой школы однозначно выступали за следственное начало в административном судопроизводстве. Состязательное судопроизводство по административным делам, по их мнению, противоречило бы объективному назначению административной юстиции по поддержанию объективного правопорядка *ex officio*¹¹⁰. По этой же причине для устранения административной неправды в сфере дискреционной власти сторонники идей Р. Гнейста отстаивали точку зрения о широком контроле административного суда за действиями администрации.

Средством возбуждения административно-правового спора перед органом административной юстиции – судом общей юрисдикции или административным судом – русские государственоведы единодушно признавали *административный иск*. Жалобу они расценивали как средство защиты нарушенного права и непредусмотренного законом интереса в порядке подчиненности перед вышестоящим начальством.

Более совершенная научная мысль российских правоведов намного обогнала консервативную практику разрешения административных правовых споров в Российской империи. До 1916–1917 гг. наше государство не знало института административной юстиции ни в качестве специальных административных судов, ни в качестве отправления правосудия по публично-правовым спорам судами общей юрисдикции. Российской правовой системе не были известны и специальные процессуальные формы административного судопроизводства. А. Невский считал отечественное законодательство об административной юстиции самым отсталым в ряду европейских законодательств¹¹¹. Тем не менее, нельзя полностью отрицать значение существовавших во второй половине XIX в. – первом десятилетии XX в. институтов, предназначенных для рассмотрения и разрешения спорных административно-судных дел. В целом их можно охарактеризовать так:

- разрешение публично-правовых споров осуществлялось в форме обжалования по начальству неправомερных действий и актов администрации;

- единственной формой возбуждения спора для гражданина или общественного установления являлась жалоба; прокурор мог принести протест на незаконный акт органа государственного управления;

- подача жалоб по начальству обуславливала множественность и узкую специализацию органов, их рассматривающих; административно-судебные места общей компетенции (кроме Сената) еще не существовали;

- должностные лица (губернаторы, генерал-губернаторы, исправники, становые приставы, министры, главноуправляющие) рассматривали жалобы единолично, по принципу «судья в собственном деле»;

¹¹⁰ См., напр.: Коркунов Н. М. Очерк теорий административной юстиции. С. 203.

¹¹¹ Невский А. Административная юстиция (часть 2). С. 594.

– некоторые коллегиальные органы имели свои процессуальные правила по разрешению жалоб.

Административно-спорные дела на *местном уровне* рассматривались различными органами. Некоторые коллегиальные органы губернской и уездной администрации можно считать слабыми, но все-таки подобиями административно-судебных учреждений. Среди них – *губернские правления*, которые, согласно Учреждению о губерниях, являлись высшими губернскими местами и осуществляли в пределах губернии надзор за исполнением законов и прекращение незаконных действий, в том числе путем разрешения жалоб граждан и обществ¹¹². Губернские правления обладали широкой административно-судебной компетенцией. Они рассматривали дела по протестам губернского прокурора и его товарищей, по жалобам стряпчих, по жалобам на решения городских дум, на действия уездной, городской и тюремной полиции. Кроме того, им были подведомственны и споры о компетенции между уездными и городскими присутственными местами. В состав правления входили: председатель (губернатор) и губернские профессиональные чиновники. Решения губернского правления могли быть обжалованы в I Департамент Сената в течение 6 месяцев с момента исполнения решения или в течение 3 месяцев с момента его объявления, если исполнение еще не было начато.

Для контроля за законностью деятельности органов общественного самоуправления были сформированы *губернские по земским и городским делам присутствия* в соответствии с Положением о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г. и Городовым положением 1892 г. Названные присутствия обладали полномочиями по рассмотрению жалоб на постановления и распоряжения уездных и губернских земских собраний, городских дум, уездных, городских и губернских управ. Им было вверено право самостоятельно отменять данные постановления и распоряжения, противоречащие закону или вынесенные с нарушением компетенции, пределов власти или порядка действия земских учреждений. В случае несоответствия решений общественного управления государственным пользам и нуждам, то есть по причине их нецелесообразности, губернатор (по должности председатель губернского присутствия) мог представить их на рассмотрение присутствия, которое могло либо привести его в исполнение, либо представить его на рассмотрение в Государственную Думу¹¹³.

Для разрешения жалоб на органы крестьянского управления действовали *уездные и губернские по крестьянским делам присутствия*. В составе данных учреждений служебно-профессиональный элемент сочетался с выборным: на 5–6 чиновников приходилось 1–2 выборных лица. В функции присутствия входило рассмотрение жалоб на неправильные выборы на общественные должности крестьянского управления (сельских старост, волостных старшин), а также жалоб крестьянских обществ, отдельных крестьян, посторонних ведомств и лиц на должностных лиц и органы крестьянского самоуправления. Процессуальный порядок рассмотрения дел был максимально приближен к обыкновенному состязательному процессу гражданских судов. Решения уездного присутствия могли быть обжалованы в губернское присутствие, а затем во II Департамент Сената.

Наиболее совершенной формой учреждений по разрешению публично-правовых споров считались *уездные и губернские по воинской повинности присутствия*, образованные в соответствии с Уставом о воинской повинности от 1 января 1874 г. В коллегиальном составе этих присутствий профессиональный элемент практически уравнивался с элементом выборным. Во главе учреждения стояло беспристрастное, независимое от администрации лицо – уездный или губернский предводитель дворянства. Порядок ведения дел был достаточно

¹¹² Невский А. Административная юстиция (часть 2). С. 601–604.

¹¹³ Ивановский В. В. Учебник административного права. Казань, 1907. С. 110–116.

точно и целесообразно урегулирован. В связи с частой неграмотностью жалобщиков подача жалобы была значительно упрощена: ее можно было подать или в письменной, или в словесной форме¹¹⁴. В компетенцию присутствий было включено рассмотрение дел: по жалобам на неправильности в призывных списках, на неточное определение возраста по внешнему виду человека, на неправильное определение годности к службе и неправильное назначение льгот. Решения по двум последним вопросам могли быть обжалованы в Сенат в течение 2 месяцев со дня объявления решения губернским присутствием.

Наряду с описанными присутственными местами, отдельные виды административных споров разрешались другими специальными государственными установлениями: присутствиями по фабричным и горнозаводским делам, по квартирному, промысловому налогам и др.

Центральным органом по разрешению административно-правовых споров в Российской империи являлся *Правительствующий Сенат* в лице его I Департамента. Учрежденный 22 февраля 1711 г. Петром Великим в качестве верховного органа управления и суда, Правительствующий Сенат в течение XIX в. претерпел ряд изменений в своем правовом положении. В результате учреждения министерств в 1802 г. и постепенного расширения их полномочий Сенат в первой половине XIX столетия фактически утратил свои функции центрального органа управления, сохранив за собой полномочия «хранителя законов» по «высшему надзору порядке управления и исполнения»¹¹⁵.

Крестьянская реформа 1861 г., судебные реформы 1864 г., введение земского и городского самоуправления 1890–1892 гг., вступление в действие Акцизных уставов и Устава о всеобщей воинской повинности способствовали закреплению права на обжалование решений органов управления в Сенат. Это неизбежно привело к расширению компетенции Сената в сфере контроля за законностью действий администрации и росту количества жалоб, обращенных в его I и II Департаменты. Для упорядочения потока жалоб по административно-спорным делам в 1885 г. были приняты специальные Правила написания и подачи прошений и жалоб, приносимых I и II Департаментам Правительствующего Сената¹¹⁶.

Последнюю четверть XIX в. можно назвать периодом становления и расцвета административно-судебных функций Сената, что связано с деятельностью В. А. Арциловича, возглавлявшего I Департамент Сената в 1881–1893 гг., А. А. Сабурова, А. Д. Шумахера.

В 1860 г. в Комитет министров были представлены всеподданнейшие доклады Главноуправляющего по II отделению М. А. Корфа и министра юстиции Д. Н. Замятнина о реформе Сената в целях полного восстановления его законоохранительных функций и создания твердого порядка защиты Сенатом прав отдельных лиц, учреждений и общественных организаций, нарушенных администрацией¹¹⁷. Однако за докладами не последовало действий, направленных на их практическую реализацию.

В научной литературе того времени имела место жесткая критика действующего в то время законодательства о Сенате¹¹⁸. Отмечались сильная зависимость Сената от Генерального прокурора – министра юстиции и обер-прокуроров¹¹⁹; обязательное участие мини-

¹¹⁴ Зайденман Л. О. Порядок и способы обжалования административных распоряжений и постановлений. СПб., 1904. С. 57–58. См. также: Брюнелли П. Права гражданина: Практический сборник русских законов. СПб., Вып. 1–5. 1913.

¹¹⁵ См. ст. 2 Учреждения Правительствующего Сената // Свод законов Российской империи. 1915. Т. 1. Ч. 2.

¹¹⁶ Примечание к ст. 49 Учреждения Правительствующего Сената // Там же. С. 178–180.

¹¹⁷ Гогель С. К. Правительствующий Сенат в XIX столетии. С. 106–116.

¹¹⁸ Лозина-Лозинский М. А. Административная юстиция и преобразование Правительствующего Сената (часть 2). С. 144–148; Корф С. А. Административная юстиция в России. Т. 2. С. 272–274, 338 и сл.; Тарасов И. Т. Организация административной юстиции. С. 61–63.

¹¹⁹ Функции обер-прокуроров были достаточно велики: они ведали порядком поступления дел в Сенат, очередностью назначения дел к слушанию, обладали широкими полномочиями при рассмотрении дел в Сенате.

сторов и главноуправляющих по делам их ведомств с правом решающего голоса, равного голосу сенатора; отсутствие состязательности сторон, гласности и публичности процесса, усложненный письменный характер производства по делу; право сенаторов, не лишаясь своего звания, занимать иные государственные должности¹²⁰, отсутствие у сенаторов высшего образования; наличие правила о единогласном решении *всех* сенаторов департамента, даже если они отсутствовали, вышли из службы или умерли, что не только затягивало решение дела, но могло и вовсе исключить возможность собрать необходимое большинство голосов.

С 1904 по 1917 г. начинается период активного реформирования Правительствующего Сената как органа административной юстиции Российской империи¹²¹. По Именному Высочайшему Указу от 12 декабря 1904 г. Правительствующий Сенат должен был принять действительные меры к охранению полной силы закона и обеспечить потерпевшим от незаконных действий администрации лицам способов достижения правосудия¹²². Для этой цели было создано Особое совещание под председательством А. А. Сабурова, которому было поручено выработать основные начала нового закона о Сенате¹²³. В 1906 г. труды совещания были переданы в Министерство юстиции. В 1914 г. в IV Государственную Думу был представлен законопроект об изменении порядка производства и решения дел в департаментах Сената, об образовании Административного департамента Сената наряду с Кассационными департаментами по гражданским и уголовным делам¹²⁴.

26 декабря 1916 г. был принят Закон «О некоторых изменениях в устройстве и в порядке производства дел Департаментов Правительствующего Сената»¹²⁵. Реформа не затронула структуру административных департаментов Сената: по-прежнему сохранились I, II и III Департаменты. На I Департамент было возложено разрешение публично-правовых споров:

- по применению правил о выборах в Государственный Совет и Государственную Думу, органы местного самоуправления;
- по пререканиям о власти разных органов управления;
- по жалобам частных лиц, обществ и установлений на действия и распоряжения земских учреждений, учреждений городского общественного самоуправления;
- по жалобам частных лиц, обществ и установлений на действия и распоряжения всех органов управления, подчиненных Сенату¹²⁶, в том числе губернаторов, генерал-губернаторов, органов губернского и уездного управления, а также министров и главноуправляющих;
- о взимании налогов, пошлин и сборов; о казенном имуществе. В компетенцию I Департамента Сената входили функции, не имеющие прямого отношения к административной юстиции: обнародование законов и других нормативных актов высших органов управления, рассмотрение дел о должностных преступлениях, решение некоторых вопросов оперативного управления государством. Сохранение данных функций, за исключением последней, в принципе не противоречит сущности органа административной юстиции.

¹²⁰ См. ст. 9 Учреждения Правительствующего Сената.

¹²¹ См. подробно: *Правилова Е. А.* Законность и права личности: административная юстиция в России (вторая половина XIX в. – октябрь 1917 г.). СПб., 2000. С. 140–192.

¹²² Правительственный вестник. 1905. № 16. См. подробно: *Горбунов А.* Законность управления и ее необходимые условия // Право. 1905. № 1. С. 9–26.

¹²³ См. подробно: Извлечения из Журнала Комитета министров от 21, 24 декабря 1904 г. и 4 января 1905 г. Из книг П. А. Кулаковского (б. м., б. г.); *Лазаревский Н. М.* Соображения комитета министров о преобразовании административной юстиции // Право. 1905. № 6. С. 385–391.

¹²⁴ *Елистратов А. И.* Основные начала административного права. М., 1914. С. 320.

¹²⁵ Собрание узаконений и распоряжений Правительства. 1917. № 11. Отдел первый. Ст. 68.

¹²⁶ Формально в соответствии со ст. 1 Учреждения Правительствующего Сената, Сенату в гражданском порядке суда, управления и исполнения подчинены все вообще места и установления в империи, кроме высших государственных установлений и тех, кои особыми законами изъяты из сей зависимости.

II Департамент разрешал жалобы на постановления губернских присутствий по крестьянским делам, земельные споры и споры о сельском состоянии. III Департамент (герольдии) сохранил за собой компетенцию по решению дел о дворянстве и родословных книгах.

Реформа декабря 1916 г. коснулась и процессуального порядка разрешения дел в административных департаментах Сената:

- введено требование о высшем образовании для сенаторов;
- предусмотрено обязательное участие в деле лиц, подавших жалобу и их поверенных;
- установлено устное ведение процесса, введены некоторые элементы состязательности сторон при даче объяснений по делу, представлении доказательств;
- введена должность первоприсутствующего в заседании, который для охраны порядка в заседании пользуется теми же правами, что и председатель судебных мест;
- обер-прокурор только представляет по делу свое заключение, он лишен опекунских функций и не имеет права голоса при постановлении решения, министры и главноуправляющие также утратили это право;
- если при постановке решения наблюдаются разногласия между самими сенаторами или со стороны обер-прокурора, решение спора переносится на рассмотрение Общего собрания Сената, которое является окончательным и не может, как раньше, быть пересмотрено по решению императора;
- исчерпывающий перечень случаев отмены определений департаментов и Общего собрания дан в ст. 216 Учреждения Правительствующего Сената.

В результате данной реформы I Департамент Сената превратился в Высший административный суд Российской империи. И. Т. Тарасов назвал его «куполom без здания и фундамента»¹²⁷. Опыт создания специального департамента по административно-правовым спорам в составе Сената наряду с Кассационными департаментами по гражданским и уголовным делам можно считать реализацией принципа единой юстиции. Это можно использовать в современной ситуации применительно к российским государственно-правовым традициям.

Перестройка высшего административно-судебного места Российской империи вызвала необходимость переустройства местных присутствий по публично-правовым спорам. В 1908 г. статс-секретарь П. А. Столыпин в проекте преобразования учреждений губернского управления предложил выделить в них особые судебно-административные коллегии под председательством губернатора, в которые включить представителей общественности и профессиональных чиновников. П. А. Столыпин разработал понятие административного иска и процессуальные правила его рассмотрения. В марте 1909 г. проект был отклонен Советом по делам местного хозяйства¹²⁸.

Реформа местных органов административной юстиции в России нашла свое завершение в Положении о судах по административным делам от 30 мая 1917 г.¹²⁹ Оно утвердило трехзвенную систему административной юстиции в России: первым звеном стали административные судьи в уездах, второе звено образовали особые административные отделения окружных судов, высшая инстанция была представлена I Департаментом Правительствующего Сената. Административные судьи приравнивались по статусу к судьям по гражданским и уголовным делам, процессуальная форма слушания административно-спорных дел соответствовала демократическим основам осуществления правосудия.

¹²⁷ Тарасов И. Т. Краткий очерк науки административного права. С. 380.

¹²⁸ Корф С. А. Административная юстиция в России. Т. 2. С. 455–504; Лозина-Лозинский М. А. Административная юстиция и преобразование Правительствующего Сената (часть 2). С. 124–128.

¹²⁹ Вестник Временного правительства. 1917. № 75 (121).

Однако 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 возложили на гражданские отделения¹³⁰, затем в связи с событиями октября 1917 г. реформа остановилась. Вместе с тем, следует отметить, что модель административной юстиции, созданная Временным правительством, «превосходила многие системы административного правосудия того времени в зарубежных странах»¹³¹. В этот период в России впервые была законодательно создана полновесная система административной юстиции, опыт которой как в процессуальном, так и в организационном аспектах может быть использован и в наши дни.

Традиционно в истории развития данного института после 1917 г. выделяют четыре этапа¹³²: первый этап (1918–1924) характеризуется формированием квазисудебных органов общей и специальной компетенции для разрешения жалоб граждан; на втором этапе (1924–1937) защита публичных прав граждан осуществлялась в административном порядке; на третьем этапе (1937–1961) происходит постепенное наделение судов общей юрисдикции полномочиями контроля за действиями администрации; с 1961 по 1993 г. отмечается период расширения компетенции судов общей юрисдикции по разрешению административно-правовых споров.

VI Всероссийский Съезд Советов в своем постановлении «О точном соблюдении законов»¹³³ призвал всех граждан России, всех должностных лиц и органы Советской власти к строжайшему соблюдению законов РСФСР, изданных и издаваемых центральной властью постановлений, положений и распоряжений, а также обязал должностных лиц и учреждения при жалобах граждан на их действия, волокиту составлять протокол, а его копию направлять вышестоящему органу. Контроль за выполнением данного правила и за дальнейшим движением жалобы был возложен на Народный комиссариат государственного контроля (НКГК)¹³⁴.

8 февраля 1920 г. НКГК был реорганизован в *Рабоче-крестьянскую инспекцию* (РКИ)¹³⁵, в которую вошли представители от рабочих и крестьян. РКИ осуществляла надзор за соблюдением законов и декретов в органах власти и управления, имела право проверять законность актов, издаваемых данными органами, приостанавливать их незаконные действия и распоряжения, а также ставить вопрос о привлечении виновных должностных лиц к судебной ответственности. Право отмены незаконного распоряжения принадлежало только народному комиссару РКИ. В уездах и губерниях действовали соответственно уездные и губернские исполнительные комитеты РКИ, возглавляемые в центре народным комиссаром РКИ.

В 1919 г. при НКГК были образованы Центральное и местные бюро жалоб¹³⁶. Основными функциями этих административных органов пока заключались в приеме заявлений, предложений и жалоб граждан, передаче их на решение в соответствующий орган государственной власти или управления и контроле за их решением. Таким образом, бюро жалоб были своеобразным передаточным звеном между гражданами и органами государства.

Основанием к подаче жалобы могло послужить принятие органами власти и управления (кроме ВЦИК, СНК и Съезда Советов) любого акта, противоречащего законам, декре-

¹³⁰ К учреждению административных отделений окружных судов // Вестник Временного правительства. 1917. № 73 (119).

¹³¹ Зеленцов А. Б., Радченко В. И. Административная юстиция в России: История и современность. М., 2002. С. 86.

¹³² Чечот Д. М. Административная юстиция. С. 63.

¹³³ СУ РСФСР. 1918. № 90. Ст. 908.

¹³⁴ СУ РСФСР. 1919. № 12. Ст. 122.

¹³⁵ СУ РСФСР. 1920. № 16. Ст. 94.

¹³⁶ СУ РСФСР. 1919. № 23. Ст. 271, 272.

там, а также общим направлениям политики центральной власти. Жалоба могла быть подана на канцелярскую волокиту, злоупотребления властью, грубое обращение представителя власти; даже нецелесообразность могла стать основанием для жалобы. В распоряжении бюро жалоб имелся собственный аппарат для расследования дела по жалобе. В 1921 г. в правовом статусе бюро жалоб наметилась тенденция к обособлению данного органа от действующей администрации. По совместному циркуляру народных комиссаров юстиции и РКИ¹³⁷ бюро жалоб были переданы полномочия самостоятельного разрешения жалоб по существу, без передачи их в органы власти и управления. Жалобы рассматривались бюро жалоб без специальных процессуальных правил, однако действовал принцип коллегиальности, лицо, подавшее жалобу, допускалось к даче объяснений с разрешения председателя комиссии бюро.

Бюро жалоб, «причудливо сочетавшие в себе функции обычного органа управления с рядом специальных юрисдикционных функций»¹³⁸, справедливо рассматривались отечественными административистами того времени как предшественники будущих административных судов РСФСР¹³⁹.

Стремление преобразовать РКИ и бюро жалоб в настоящие органы административной юстиции нашло отражение в составлении проектов законов РСФСР об административных судах. Впервые такой проект был подготовлен самим НКГК в 1918 г. Он предусматривал создание в центре при НКГК Комитета для рассмотрения жалоб на действия должностных лиц и правительственных учреждений, а на местах – организацию областных комитетов для разбора жалоб. Предполагалось, что состав Комитета будет обновляться каждые три года. Члены Комитета должны были назначаться ВЦИК от различных органов управления, контроля и профсоюзов. При рассмотрении жалобы предлагалось соблюдать принципы состязательно-инструкционного процесса, принцип ответственности должностных лиц. Однако проект был отвергнут специальным совещанием как несвоевременный и сложный.

В 1922 г. Институт советского права подготовил еще один законопроект об административной юстиции под названием Положение о Верховном административном суде и об областных и губернских административных судах республики¹⁴⁰. Средством для возбуждения административно-правового спора должен был стать, по мнению авторов проекта, административный иск, а также «собственный почин следователя по административным делам». Подать административный иск могли не только граждане, но и учреждения, союзные объединения. Нововведением проекта стал институт предварительного расследования административного дела. Административному суду предполагалось передать широкие полномочия по определению судьбы акта органа государственного управления: право отменить незаконный акт, право вынести государственному органу обязательное к исполнению предписание о немедленном прекращении противозаконных действий, а также право исправлять упущения государственных органов.

Ни один из выше перечисленных проектов, к сожалению, не был реализован. Бюро жалоб, вопреки надеждам отечественных административистов, не превратились в административные суды. Данный факт объясняется, во-первых, снижением финансирования бюро жалоб, во-вторых, ростом протекционизма и злоупотреблений в их деятельности, в-третьих, неопределенностью их правового статуса¹⁴¹. В 1922–1923 гг. произошло слияние РКИ с Цен-

¹³⁷ СУ РСФСР. 1921. № 49. Ст. 254; 1922. № 32. Ст. 384, 385.

¹³⁸ Скитович В. В. Очерки истории и теории советской административной юстиции. Гродно, 1992.

¹³⁹ Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы... С. 77–79; Елистратов А. И. Об утверждении законности в советском строительстве // Советское право. 1922. № 1. С. 129.

¹⁴⁰ Советское право. 1922. № 1. С. 131–134.

¹⁴¹ Скитович В. В. Очерки истории и теории советской административной юстиции. С. 15–17.

тральной контрольной комиссией ЦК РКП(б). Утратив свою независимость, РКИ превратилась в часть партийного аппарата. Позднее, в 1924 г., были закрыты и бюро жалоб.

В 1921–1924 гг., наряду с бюро жалоб, органами общей компетенции по разрешению административных споров, действовали квазисудебные органы, специализировавшиеся на рассмотрении споров отдельных видов¹⁴². Степень независимости данных органов от администрации и уровень законодательного регулирования их деятельности были различными. Например, страховые советы и жилищные комиссии являлись частью аппарата управления и не имели собственной процедуры рассмотрения споров в сфере социального обеспечения и жилищных споров. В отличие от них примирительные камеры и третейские суды, действовавшие для разрешения споров на транспорте и трудовых споров, были более самостоятельны и создавались независимо от администрации соответствующих предприятий. Судебно-земельные комиссии можно назвать прообразами специальных административных судов, их права были приравнены к правам народных судов, а рассмотрение споров о земле шло с соблюдением принципов состязательного гражданского процесса, за некоторыми изъятиями, установленными законом. Позднее часть учреждений, которые можно было рассматривать как «зародыши» будущего административного суда, была расформирована (страховые советы, жилищные комиссии), а оставшиеся (залоговые комиссии, примирительные камеры, третейские суды) не обнаружили тенденции к развитию в них административно-судебной функции¹⁴³.

В 1921–1924 гг., подобно реформам 1916–1917 гг., Россия вплотную приблизилась к образованию органов административной юстиции и выработке процессуальных правил административного судопроизводства. Однако идея административной юстиции получила клеймо буржуазного, чуждого советскому государству института¹⁴⁴, а практика разрешения жалоб на незаконные действия органов управления пошла по пути «установления обычного инстанционного порядка обжалования»¹⁴⁵.

В 1937 г. законодатель вновь возвратился к вопросу о судебном надзоре за законностью управления. Постановление ЦИК и СНК СССР от 11 апреля 1937 г. «Об отмене административного порядка и установлении судебного порядка изъятия имущества в покрытие недоимок по государственным и местным налогам, обязательному окладному страхованию, обязательным натуральным поставкам и штрафам с колхозов, кустарно-промысловых артелей и отдельных граждан»¹⁴⁶ установило необходимость судебной санкции для принудительного взыскания в государственную казну имущества граждан и организаций. Санкция выдавалась судом по правилам особого производства гражданского процесса. Постепенно к подведомственности судов были отнесены и другие категории публично-правовых дел: по жалобам на действия нотариусов¹⁴⁷, на неправильности в списках избирателей¹⁴⁸, на постановления о наложении штрафов в административном порядке¹⁴⁹.

В отечественной научной литературе институт административной юстиции также был реабилитирован. С середины 1940-х гг. на страницах юридических изданий вновь разворачивается дискуссия об административной юстиции в нашем государстве. Предметом спора

¹⁴² См. подробно: Николаева Л. А. Судебный надзор за законностью в советском государственном управлении. С. 19–22.

¹⁴³ Кобалевский В. Советское административное право. Харьков, 1929. С. 414; Он же. Административная юстиция в положительном Советском праве // Вестник советской юстиции. 1923. № 7. С. 174–175.

¹⁴⁴ Носов Е. К вопросу о теории советской административной юстиции // Советское право. 1925. № 4. С. 73–83.

¹⁴⁵ Николаева Л. А. Судебный надзор за законностью в советском государственном управлении. С. 22.

¹⁴⁶ СЗ СССР. 1937. № 30. Ст. 120.

¹⁴⁷ СУ СССР. 1928. № 55. Ст. 414.

¹⁴⁸ СП СССР. 1938. № 22. Ст. 146.

¹⁴⁹ Указ Президиума Верховного Совета СССР «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» // ВВС СССР. 1961. № 35. Ст. 368.

в данный период стал вопрос о существовании административного иска и административно-процессуального права. Д. И. Полумордвинов, А. Ф. Клейнман, М. Д. Шаргородский¹⁵⁰ выступали за необходимость формирования института административного судопроизводства и развитие судебного контроля за органами управления. Этим ученым-юристам противостоял С. Н. Абрамов, утверждавший, что в СССР нет никакой почвы для возникновения и развития административной юстиции¹⁵¹.

Из-за отсутствия самостоятельной процессуальной формы административного судопроизводства законодательство и практика шли по пути рассмотрения административно-правовых споров в порядке гражданского судопроизводства. Отражением этого и стало принятие в 1961 г. Основ гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик, а в 1964 г. – Гражданского процессуального кодекса РСФСР, где впервые производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений, было выделено в самостоятельную категорию дел.

Одновременно наметилась тенденция к расширению круга дел административно-правового характера, подведомственных суду.

К 1970 г. их количество достигло 30 видов. В связи с чем в научной литературе по административному праву в данный период, непосредственно предшествовавший составлению проекта Конституции СССР, началась дискуссия о характере права на обжалование незаконных действий и решений органов управления. Наместились два основных подхода: эволюционный и радикальный.

Сторонники первого подхода выступали за постепенное расширение перечня действий и решений органов управления, подлежащих обжалованию в суд, причем такое расширение подведомственности судов должно было основываться на ряде специально выработанных критериев¹⁵². Представители «радикальной» теории в своих работах делали вывод о необходимости введения принципа всеобщности судебного контроля за законностью *любых* правовых актов *любых* органов государственного управления¹⁵³.

Принцип всеобщего обжалования, или общая клаузула, полностью соответствует требованиям правового государства, и потому должен быть обязательно закреплен в законодательстве. Безусловно, он не носит абсолютный характер, однако исключения из данного принципа могут быть установлены только законом при условии, что они «необходимы в демократическом обществе для обеспечения национальной безопасности, территориальной целостности, охраны правопорядка и предупреждения преступлений, а также для охраны здоровья, нравственности и обеспечения прав других лиц»¹⁵⁴.

¹⁵⁰ Полумордвинов Д. И. Закон 11 апреля 1937 г. (К проекту ГПК СССР) // Советское государство и право. 1947. № 5. С. 47–56; Клейнман А. Ф. Вопросы гражданского процесса в связи с судебной практикой // Социалистическая законность. 1946. № 9. С. 11–14; Он же. К разработке проекта Гражданского процессуального кодекса СССР // Социалистическая законность. 1946. № 11–12. С. 35; Шаргородский М. Д. Закон и суд. Вопросы уголовного права и процесса // Уч. зап. ЛГУ. 1956. № 202. С. 20–21.

¹⁵¹ Абрамов С. Н. В советском праве не может быть административного иска // Социалистическая законность. 1947. № 3. С. 8–10.

¹⁵² Салищева Н. Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. С. 123–124; Николаева Л. А. Судебный надзор за законностью в советском государственном управлении. С. 28–30; Чечот Д. М. Административная юстиция. С. 89, 107–108; Пискотин М. И. Актуальные проблемы социалистического административного права: «Круглый стол» ученых-юристов СССР и ГДР // Советское государство и право. 1975. № 3. С. 83; Малеин Н. С. Судебный контроль за законностью правовых актов // Советское государство и право. 1975. № 5. С. 124; Ремнев В. И. Право жалобы и административная юстиция в СССР. С. 31–32.

¹⁵³ Петухов Г. Е. Развитие компетенции суда по обеспечению законности в государственном управлении. С. 117; Боннер А. Т., Квиткин В. Т. Судебный контроль в области государственного управления. М., 1973. С. 104–105; Шишкин В. И. Судебная защита от неправомерных действий должностных лиц (реальность и перспективы). С. 29; Бару М. И., Пушкин А. А. Оспаривание решений органов управления в судебном порядке. С. 30.

¹⁵⁴ См. ст. 8, 9, 10 и др. Европейской конвенции о защите прав и основных свобод от 4 ноября 1950 г. // Международные нормы о правах человека и применение их судами Российской Федерации: Практик. пособие. М., 1996. С. 329 и сл.

Нельзя не отметить, что Конституция СССР 1977 г. (ст. 58)¹⁵⁵, а затем и Конституция РСФСР 1978 г. (ст. 62), впервые в российском законодательстве закрепившие право на обжалование в суд действий должностных лиц, совершенных с нарушением закона, с превышением полномочий и ущемляющих права граждан, не устанавливали никаких прямых ограничений на обжалование в суд *любых* действий *любых* должностных лиц, что создавало предпосылки для действия принципа всеобщего обжалования. Однако данная норма Основного закона целое десятилетие оставалась мертвой: отсутствовал закон, который установил бы механизм ее реализации. Кроме того, из-за достаточно узкого содержания данной нормы за пределами судебного контроля остались действия коллегиальных государственных органов, а сам принцип судебного контроля не был включен даже в раздел Конституции СССР об организации суда в СССР, что ставит под сомнение его значение.

В развитие положений ч. 2 ст. 58 Конституции СССР закон был принят только 30 июня 1987 г.¹⁵⁶ В своем содержании он отразил недостатки конституционной нормы, а также отказ от введения общей клаузы: обжалованию подлежали не любые действия должностных лиц, а только те, в отношении которых законодательством не было предусмотрено иного порядка обжалования (в том числе, ведомственного). При этом законодательство понималось в широком смысле и могло включать в себя как законы, так и подзаконные, и ведомственные акты, что противоречило принципу верховенства закона и способствовало изъятию из подведомственности суда целого ряда споров административно-правового, трудового, финансового, пенсионного характера.

Частично недостатки предыдущего закона были устранены Законом СССР от 2 ноября 1989 г. «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан»¹⁵⁷. Законом была предусмотрена возможность обжаловать действия коллегиальных органов государственного управления. Гражданин мог обратиться в суд не только в том случае, если орган власти или должностное действовали с превышением полномочий, которые чаще всего были гражданину неизвестны, а в любом случае, если он считал, что такие действия неправомерны и ущемляют его права. Вместе с тем из круга обжалуемых актов по-прежнему были изъяты акты, для которых был предусмотрен иной порядок обжалования, нормативные акты, а также незаконные бездействия органов государственного управления и их должностных лиц. Явным недостатком данного Закона, по сравнению с Законом 1987 г., можно считать обязанность гражданина перед обращением в суд исчерпать все пути административного обжалования в административном порядке подчиненности.

Дальнейшее развитие законодательства продолжалось в направлении укрепления конституционных основ права граждан на обращение в суд за защитой прав и свобод, нарушенных органами государственной власти и управления. Статья 32 Декларации прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г.¹⁵⁸ впервые установила *общий принцип обращения граждан в суд* в случае ущемления их прав любыми правовыми решениями и деяниями любых должностных лиц, государственных органов и общественных организаций. Данное положение было конкретизировано в новом (ныне действующем) Законе РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», который подтвердил принцип всеобщего обжалования любых незаконных не только действий, но и *бездей-*

¹⁵⁵ Тургунбеков Р. Т. Конституционный статус личности. Фрунзе, 1991. С. 12, 43–44.

¹⁵⁶ Закон СССР «О порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан» // ВВС СССР. 1987. № 26. Ст. 388; № 42. Ст. 692. О законе см. подробно: Алехин А. П. Закон СССР о порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. 1988. № 4. С. 27–35.

¹⁵⁷ ВСНД СССР и ВС СССР. 1989. № 22. Ст. 416.

¹⁵⁸ ВСНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.

ствия, и решений индивидуального и нормативного характера государственных органов и должностных лиц.

Важнейшей вехой в истории российской административной юстиции следует считать принятие Конституции Российской Федерации 1993 г., именно она не только подтвердила общее право на обжалование в суд незаконных действий (бездействия) и решений органов и должностных лиц публичного управления (ст. 46), но и закрепила конституционные основы *административного судопроизводства* (ст. 118). Третий раз в своей истории Российское государство приблизилось к организации административной юстиции, но уже на новом конституционном уровне.

Конституция Российской Федерации выделила административное судопроизводство в качестве самостоятельного вида правосудия. Перед учеными-административистами и государствоведами в настоящее время стоит задача создания теоретических и концептуальных основ административного судопроизводства, совершенствования действующего и разработки нового законодательства о процессуальном порядке разрешения публично-правовых споров¹⁵⁹. Конституция Российской Федерации создала предпосылки для формирования самостоятельной ветви российского процессуального права – административного судопроизводства, – которая должна учесть особенности публично-правовых споров: их материально-правовую природу, субъектный состав, цель, последствия их разрешения.

Реализация конституционных положений возможна посредством разработки и принятия Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, так как количество процессуальных особенностей рассмотрения управленческих споров не просто возросло, но требует подробной регламентации.

Конституция Российской Федерации поставила также вопрос о формировании в России системы органов административной юстиции¹⁶⁰. Образование в Российской Федерации отдельной системы административных судов – дело будущего, необходимы глубокие исследования и разработки теоретического и практического характера в этой сфере, для проведения данной реформы необходим и соответствующий уровень правосознания и правовой культуры населения для правильного восприятия столь существенных изменений в судебной системе.

В связи с этим в литературе говорится о совершенствовании существующего механизма рассмотрения управленческих споров и о его поэтапном реформировании. Еще в начале 1970-х гг. впервые прозвучало мнение о создании в судах общей юрисдикции специальных коллегий по рассмотрению управленческих споров¹⁶¹, к сожалению, в тот период оно не было поддержано. Через двадцать лет ученые-юристы вновь вернулись в этой проблеме¹⁶², предложив усилить уже существующую специализацию «гражданских» судей общей юрисдикции и выделить в федеральных районных судах судей по административным спорам, в Верховном Суде Российской Федерации и судах субъектов федерации создать кол-

¹⁵⁹ Юсупов В. А. Актуальные проблемы административного права // Советское государство и право. 1991. № 11. С. 37–41; Махина С. Н. Управленческий и административный процессы: проблемы теории и перспективы правового регулирования: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Саратов, 1998.

¹⁶⁰ Лебедев В. От идеи судебного нормоконтроля к административному судопроизводству // РЮ. 2000. № 9.

¹⁶¹ Николаева Л. А. Судебный надзор за законностью в советском государственном управлении. С. 30–32; *Ее же*. Судебный порядок обжалования действий должностных лиц // Вестник Ленинградского университета. Сер. 5. Экономика, филология, право. 1979. Вып. 1.

¹⁶² Салищева Н. Г. «Круглый стол»: Конституция РФ и совершенствование юридических механизмов защиты прав человека // Государство и право. 1994. № 10. С. 18; Хаманева Н. Ю. Обжалование в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан России // Государство и право. 1993. № 11. С. 9; Гравина А. А. Концепция развития законодательства о судостроительстве // Правовая реформа: концепции развития российского законодательства / Под ред. Л. А. Окунькова, Ю. А. Тихомирова. М., 1995. С. 178; Овсянко Д. М. Административное право. М., 1995. С. 123; Скитович В. В. Правосудие по делам, возникающим из административно-правовых отношений: исторический опыт и перспективы // Государство и право. 1995. № 8. С. 28–29.

легии по управленческим спорам (по административным делам) наряду с действующими коллегиями по уголовным и гражданским делам¹⁶³.

В зависимости от эффективности работы коллегий и судей по административным делам можно будет составлять проекты более существенных преобразований судебной системы, создавать специальные административные суды путем внесения изменений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» от 31 декабря 1996 г. (ст. 26)¹⁶⁴ и принятия федерального закона об административных судах Российской Федерации.

19 сентября 2000 г. в Государственную Думу Федерального Собрания РФ Верховным Судом РФ был внесен проект Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в РФ»¹⁶⁵. Проект ФКЗ «О федеральных административных судах в РФ» широко обсуждается на страницах научных и практических изданий и в основном получает поддержку со стороны ученых-юристов¹⁶⁶.

Идею такого закона не поддерживает М. С. Студеникина¹⁶⁷, так как до сих пор нет ясности по вопросу о сущности административной юстиции, нет ни «материального, ни кадрового обеспечения» этой идеи, но главное, не решена проблема особой процессуальной формы административной юстиции¹⁶⁸. Небесспорной идея создания специализированных административных судов представляется и Д. Н. Бахраху. По его мнению, создание новых судов (межрайонных и окружных) потребует значительных материальных затрат (помещения, связь и т. д.), повлечет ломку существующей судебной системы, создание межрайонных судов повлечет их отдаление от большинства населения, проживающего в тех районах, городах, в которых административных судов не будет, значит для многих граждан и юридических лиц будет затруднена судебная защита их прав. В связи с этим профессор Д. Н. Бахрах предлагает углубить специализацию судей и судебных коллегий в уже существующих судах общей юрисдикции¹⁶⁹.

Проект Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах» безусловно еще не совершенен, он требует доработки. Однако его принятие будет способствовать как реализации положений Конституции РФ об административном судопроизводстве, так и прогрессивному развитию практики разрешения публично-правовых споров. В соответствии с названным проектом в рамках системы судов общей юрисдикции предлагается в два этапа создать четырехзвенную систему административных судов¹⁷⁰. Пер-

¹⁶³ Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. С. 791.

¹⁶⁴ РГ. 1997. 6 янв.

¹⁶⁵ См. прил. 1. 22 ноября 2000 г. проект был принят Государственной Думой Федерального Собрания РФ в первом чтении.

¹⁶⁶ См., например: Власов А. Какой будет административная юрисдикция? // РЮ. 2002. № 11; Жаднов Ю. Система административных судов не должна совпадать с административно-территориальным делением // РЮ. 2002. № 9; Кряжков В., Старилов Ю. Административные суды: какими им быть? // РЮ. 2001. № 1. С. 18–20; Радченко В. Компетенция административных судов нам понятна // РЮ. 2001. № 6. С. 9–11; Руднев В. Административные суды: быть или не быть? // РЮ. 2002. № 9; Фоков А. Административные суды повысят доступность правосудия // РЮ. 2001. № 6. С. 7–8.

¹⁶⁷ Студеникина М. С. Административная юстиция нуждается в четком правовом регулировании // Журнал российского права. С. 11.

¹⁶⁸ Анализ аргументов «за» и «против» создания административных судов в России см. подробно: Масленников М. Я. Административная юстиция и административное судопроизводство: соотношение с административным процессом, процессуально-правовая регламентация, перспективы развития // Государство и право. 2002. № 9; Старилов Ю. Н. Административные суды в России: новые аргументы «за» и «против». М., 2004; Его же. Новое соотношение современного административного и административно-процессуального права (к вопросу об учреждении в России административных судов и формирования административного судопроизводства) // Российский судья. 2003. № 6; Радченко В. И. К вопросу о стратегии развития административной юстиции в России // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. 2002. № 2; Яковлев В. Нам следует сохранить сложившуюся судебную систему // РЮ. 2001. № 1.

¹⁶⁹ Бахрах Д. Н. Нужна специализация судей, а не судов // РЮ. 2003 № 2.

¹⁷⁰ Существуют также предложения о формировании самостоятельной системы административных судов, независи-

вый этап образование Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ, федеральных окружных административных судов (в количестве 21), судебных коллегий по административным делам судов уровня субъектов РФ. Второй этап по созданию федеральных межрайонных административных судов (приблизительно 600–700) требует более значительных материально-финансовых и кадровых ресурсов и будет осуществлен позднее. Согласно проекту закон должен был вступить в силу с 1 января 2001 г., однако по организационным причинам, а также из-за отсутствия финансирования его принятие затянулось на неопределенное время.

Несмотря на столь радикальные предложения по реформированию судебной системы Российской Федерации, разработка и принятие правил административного судопроизводства должны стать на данном этапе первостепенной задачей и предшествовать глубоким преобразованиям судебной системы, связанным с созданием самостоятельных административных судов¹⁷¹.

Процессуальный порядок рассмотрения споров в сфере публичного управления должен быть установлен не только для административных коллегий вышестоящих судов и административных судов, но и для квазисудебных органов, которые могут быть созданы в будущем «в сферах здравоохранения, социальной защиты населения, налогообложения... занятости, управления имуществом, охраны окружающей среды...»¹⁷². Будет ли это единый акт об административной процедуре, как в США, или различные нормативные акты, пока еще неясно. Однозначно можно утверждать только то, что создание и процедура деятельности квазисудебных органов также должны регламентироваться законом, а не ведомственными нормативными актами.

мой от судов общей юрисдикции и арбитражных, что потребует, безусловно, серьезных изменений Конституции РФ. См. подробно: *Лупарев Е.* Административные суды: эволюция или революция? // РЮ. 2003. № 5. С. 23; *Кравченко В.* Административная юстиция: взгляд со стороны // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. 2002. № 3. С. 106; *Власов А.* Какой будет административная юрисдикция? // РЮ. 2002. № 11. С. 18–19.

¹⁷¹ См. подробно: *Николаева Л. А., Соловьева А. К.* Административное судопроизводство и проект нового Гражданско-процессуального кодекса РФ // Журнал российского права. 1998. № 12; *Николаева Л. А., Соловьева А. К.* Юрисдикция судов межгосударственных объединений по разрешению публично-правовых споров // Журнал российского права. 2000. № 11; *Хаманева Н. Ю.* Перспективы развития науки административного права / Административное и информационное право (Состояние и перспективы развития) / Под ред. докт. юрид. наук, проф. Н. Ю. Хаманевой, докт. юрид. наук И. Л. Бачило. М.: Академический правовой университет, 2003 С. 7–8; *Кононов П. И.* О некоторых актуальных проблемах совершенствования административного законодательства России. С. 32.

¹⁷² *Студеникина М. С.* Административная юстиция нуждается в четком правовом регулировании. С. 19.

Глава 2

Административное судопроизводство в Российской Федерации

§ 1. Правовые основы административного судопроизводства в Российской Федерации и подведомственность судам публично-правовых споров

Административное судопроизводство – судебно-процессуальный порядок разрешения публично-правовых споров. Конституцией Российской Федерации (ст. 118) оно выделено в качестве самостоятельного вида наряду с гражданским, уголовным и конституционным судопроизводством. Вместе с тем, действующее российское законодательство не раскрывает понятие «административное судопроизводство». Рассмотрение публично-правовых споров в Российской Федерации осуществляется по общим правилам гражданского и арбитражного процесса, за некоторыми изъятиями, установленными законом.

Общие правила были сформулированы еще в ГПК РСФСР. В момент его принятия в 1964 г. особенности рассмотрения данных споров были сосредоточены исключительно в главах 22–25 самого ГПК. С расширением перечня публично-правовых споров, подведомственных суду, увеличилось и количество изъятий из общих правил гражданского судопроизводства, например в ГПК РСФСР была введена дополнительная глава 24-1¹⁷³.

С 1 февраля 2003 г. введен в действие новый ГПК РФ, а также продолжает действовать целый ряд специальных федеральных законов: «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»¹⁷⁴, «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹⁷⁵, «Об информации, информатизации и защите информации»¹⁷⁶, «О системе государственной службы Российской Федерации»¹⁷⁷, «Об основах государственной службы Российской Федерации»¹⁷⁸ и др. Некоторые публично-правовые споры отнесены к компетенции арбитражного суда, что урегулировано Федеральным конституционным законом «Об арбитражных судах в Российской Федерации»¹⁷⁹, Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации, введенным в действие с 1 сентября 2002 г.

¹⁷³ Глава 24-1 введена Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 29 января 1988 г., в редакции Закона РФ от 28 апреля 1993 г. // ВВС РСФСР. 1988. № 5. Ст. 137; ВСНД РФ и ВС РФ. 1993. № 22. Ст. 787.

¹⁷⁴ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 154-ФЗ от 28 августа 1995 г. (в редакции по состоянию на 8 декабря 2003 г.) // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506; 1996. № 17. Ст. 1917; № 49, Ст. 5500; 1997. № 12. Ст. 1378); Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. // РГ. 2003. 8 окт.

¹⁷⁵ Федеральный закон № 67-ФЗ от 12 июня 2002 г. // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

¹⁷⁶ Федеральный закон № 119-ФЗ от 31 июля 1995 г. (с изменениями, внесенными федеральными законами № 31-ФЗ от 10 февраля 1999 г., № 35-ФЗ от 18 февраля 1999 г., № 135-ФЗ от 7 ноября 2000 г. // СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990; 1999. № 7, 8; 2000. № 46.

¹⁷⁷ Федеральный закон № 58-ФЗ от 27 мая 2003 г. (с изменениями, внесенными Федеральным законом № 141-ФЗ от 11 ноября 2003 г.) // РГ. 2003. 31 мая; 18 нояб.

¹⁷⁸ Федеральный закон № 24-ФЗ от 20 февраля 1995 г. «с изменениями, внесенными Федеральным законом № 15-ФЗ от 10 января 2003 г.» // СЗ РФ. 1995. № 8. Ст. 609; РГ. 2003. 15 янв.

¹⁷⁹ Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ от 28 апреля 1995 г. // СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1589.

Постепенно особенности и специфика судебного разбирательства публично-правовых споров переросли границы гражданского судопроизводства. Сегодня можно признать необоснованным ни с научной, ни с практической точек зрения то обстоятельство, что в гражданском процессуальном законодательстве публично-правовые споры подпадают под общее понятие «гражданское дело» (ч. 2 ст. 1, ст. 22 ГПК РФ)¹⁸⁰, так как это противоречит их материально-правовой природе.

Ранее не соответствовало правоприменительной практике и название второй части второго раздела ГПК РСФСР «Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений». Неудачность и условность названия этого подраздела ГПК РСФСР отмечалась учеными-юристами¹⁸¹. В порядке, предусмотренном статьями данного подраздела Кодекса, разрешались не только дела административно-правового характера, но и дела, возникшие из государственных, избирательных, финансовых правоотношений, правоотношений в области местного самоуправления, дела, связанные с исполнением государственных и административных договоров и соглашений. Предметом административно-судебного производства являлись и являются не только правовые акты или действия органов исполнительной власти, но и законы, и иные акты представительных (законодательных) органов.

В новом ГПК РФ учтены данные предложения, и подраздел третий второго раздела Кодекса получил новое, соответствующее современному состоянию общественных отношений название «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений».

Однако множественность и своеобразие правовых актов, посвященных особенностям рассмотрения публично-правовых споров, их несогласованность с гражданско-процессуальными нормами вызывают трудности при их применении в судебной практике.

Несовершенство действующей законодательной базы является следствием недостаточной научно-теоретической разработки специфики судопроизводства по публично-правовым спорам. Данная проблема являлась предметом исследования двух отраслей правовой науки: науки гражданского процесса и науки административного права¹⁸².

Представителями науки гражданского процесса судопроизводство по управленческим спорам исследовалось традиционно с одной точки зрения: данный вид судопроизводства – неотъемлемая часть гражданского процессуального права, что неоднократно подчеркивалось в литературе¹⁸³. При подготовке нового Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации эта точка зрения нашла свое наиболее сильное выражение: его авторы максимально приблизили рассмотрение публично-правовых споров к исковому производству¹⁸⁴, выдвинув в качестве критерия деления судопроизводства на виды – наличие либо

¹⁸⁰ В АПК РФ для обозначения публично-правовых споров используется термин «экономические споры и другие дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений», данное определение является неточным, а также отводит на второй план публично-правовой характер спора.

¹⁸¹ Николаева Л. А. Судебный надзор за законностью в советском государственном управлении. С. 31; Гражданский процесс / Отв. ред. М. С. Шакарян. М., 1993. С. 318–319.

¹⁸² Николаева Л. А., Соловьева А. К. Административное судопроизводство и проект нового Гражданско-процессуального кодекса РФ // Журнал российского права. 1998. № 12.

¹⁸³ Чечот Д. М. Административная юстиция. С. 78–79; Добровольский А. А., Иванова С. А. Основные проблемы исковой формы защиты права. М., 1979. С. 135, 138–139; Чечина Н. А. Рассмотрение судами дел, возникающих из административно-правовых отношений. С. 117–118; Лесницкая Л. Ф., Клейн Н. И. Концепция развития гражданского процессуального и арбитражного законодательства // Правовая реформа: концепции развития российского законодательства. С. 166.

¹⁸⁴ Вопрос о видах судопроизводства и о том, надо ли выделять производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений, стал спорным при его обсуждении 24–25 апреля 1997 г. на научной конференции «Проект нового ГПК РФ», проведенной Российским фондом правовых реформ, Фондом «Международный институт развития правовой экономики», Верховным Судом Российской Федерации и юридическим факультетом МГУ им. М. В. Ломоносова. См. также: Обсуждение проекта нового Гражданского процессуального кодекса РФ // Законодательство. 1997. № 3. С. 63; Концепция и основные положения проекта ГПК РФ // РЮ. 1995. № 11. С. 19–23; Треушников М. Работа над проектом ГПК продолжается // РЮ. 1997. № 1.

отсутствие спора о праве. Подобные предложения звучали в науке гражданского процессуального права и ранее. А. А. Добровольский считал, что «если исходить из того, что искомым требованием можно называть *любое* спорное правовое требование, подлежащее разрешению в определенном процессуальном порядке, то можно говорить и об административном иске и административном процессе»¹⁸⁵.

Действительно, и гражданско-правовой, и публично-правовой спор являются прежде всего *спором о праве*¹⁸⁶. Однако процессуалисты не учитывают, что разделение судопроизводства на виды произведено Конституцией Российской Федерации (ст. 118) по иному критерию: материально-правовой природе спора о праве, подлежащего разрешению судом, которая «влияет на средства, способы защиты и особенности судебной процедуры в каждом из видов судопроизводства»¹⁸⁷. Выделение самостоятельного вида судопроизводства основано на качественном своеобразии, порождаемом предметом дела, особенностями правоотношения, разрешаемого судом¹⁸⁸.

Объединение в исковом производстве дел публично-правового и частно-правового характера не только не соответствует Конституции Российской Федерации, но может привести к тому, что к разрешению и рассмотрению публично-правовых споров, затрагивающих интересы государства и общества в целом, будут применяться принципы и правила частно-правового характера, ориентированные на охрану гражданских прав и законных интересов отдельных лиц.

Иск и исковое производство – цивилистические институты, их исторические корни восходят к римскому праву¹⁸⁹. В порядке искового производства рассматриваются споры именно частно-правового (гражданско-правового) характера¹⁹⁰. Равенство сторон в частном правоотношении, отсутствие отношений властного характера, возможность принудительного осуществления гражданских прав только по решению суда, свобода действовать по своему усмотрению и в своем интересе составляют основу принципа диспозитивности, который действует как в гражданском праве, так и в гражданском процессе. Характер частного права определяет направленность гражданско-процессуальных средств его защиты: на первом месте всегда стоит защита субъективного гражданского права конкретного лица.

Публично-правовые отношения являются выражением публичного, общественного интереса. Властные полномочия органа государственной власти, местного самоуправления, их должностного лица свидетельствуют о неравенстве сторон в правоотношении и о возможности принудительного осуществления публичных прав в досудебном порядке¹⁹¹. Обязанность субъекта публичного управления использовать свои властные полномочия только для достижения целей, поставленных законом, и только в рамках закона отражает принцип императивности – основной принцип отраслей публичного права. В связи с чем правовые средства защиты публичного правоотношения являются в первую очередь средствами надзора и контроля за законностью деятельности органов государственной власти.

Таким образом, в науке гражданского процессуального права и в новом ГПК РФ нормы Конституции Российской Федерации не получили своего теоретического развития, хотя сам

¹⁸⁵ Добровольский А. А. Исковая форма защиты права: Основные вопросы учения об иске. М., 1965. С. 11; См. также: Боннер А. Т. Судебная практика по делам, возникающим из административно-правовых отношений // Советское государство и право. 1992. № 2. С. 145.

¹⁸⁶ Авдеенко Н. И., Кабакова М. А., Муравьева А. С., Чечина Н. А., Чечот Д. М. Основы гражданского судопроизводства и вопросы процессуального законодательства союзных республик // Правоведение. 1962. № 2. С. 70.

¹⁸⁷ Чечот Д. М. Административная юстиция. С. 78.

¹⁸⁸ Гражданский процесс: М., 1993. С. 319.

¹⁸⁹ Гурвич М. А. Право на иск. М.—Л., 1949. С. 7.

¹⁹⁰ Гражданский процесс: Учебник / Под ред. В. А. Мусина, Н. А. Чечиной, Д. М. Чечота. М., 1996. С. 11, 152.

¹⁹¹ Тихомиров Ю. А. Публичное право. М., 1995. С. 30–48.

характер и материально-правовая природа публично-правовых отношений требуют отдельного вида судопроизводства¹⁹².

В науке государственного и административного права также пока нет должной теоретической базы административного судопроизводства. После принятия Конституции Российской Федерации в работах некоторых государствоведов и административистов стали появляться предложения по реализации ее положений об административном судопроизводстве¹⁹³, однако среди ученых нет четкого, единого подхода к характеристике данного правового института.

Существуют мнения, отождествляющие административное судопроизводство с производством по делам об административных правонарушениях. Так, М. В. Баглай считает, что в ст. 118 Конституции Российской Федерации закреплено четыре вида судопроизводства, «каждому из которых соответствует свой комплекс установленных процессуальных правил». Для административного судопроизводства эти правила содержатся, с его точки зрения, в Кодексе РФ об административных правонарушениях¹⁹⁴. А. Ю. Якимов также считает, что административное судопроизводство – это рассмотрение судами дел об административных правонарушениях¹⁹⁵. По мнению Н. Г. Салищевой и Н. Ю. Хаманевой, «административное судопроизводство должно касаться не только дел об административных правонарушениях, но и дел, относящихся к осуществлению контрольных функций суда в отношении органов исполнительной власти»¹⁹⁶.

Включение в административное судопроизводство производства по делам об административных правонарушениях является необоснованным. Содержанием административного судопроизводства является судебно-процессуальный порядок разрешения публично-правовых споров о законности правовых актов или действий органов публичного управления, а не привлечение граждан и организаций к административной ответственности¹⁹⁷.

Сложность в соотношении административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях объясняется особым положением судьи в процессе привлечения граждан и юридических лиц к административной ответственности. На судью возложено выполнение двойной задачи.

Судья является субъектом административно-юрисдикционной деятельности, урегулированной нормами административно-процессуального права. И в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях¹⁹⁸ перечень составов, подведомственных судьям, значительно расширен (ст. 23.1 КоАП РФ).

Однако суд также осуществляет контроль деятельности субъектов административной юрисдикции. Задача суда при этом заключается в рассмотрении и разрешении публично-пра-

¹⁹² См. подробно: Николаева Л. А., Соловьева А. К. Административное судопроизводство и проект нового Гражданско-процессуального кодекса РФ // Журнал российского права. 1998. № 12. Г. Л. Осокина предложила разграничить производство исковое частное и исковое публичное. См.: Обсуждение проекта нового Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации. С. 63.

¹⁹³ См., например: Судебная реформа в России. Сб. статей. М., 2001.

¹⁹⁴ Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1998. С. 619.

¹⁹⁵ Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М., 1999. С. 4–5.

¹⁹⁶ Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Отв. ред. докт. юрид. наук И. Л. Бачило. М., 1998. С. 353, 369–370, 376–377; Судебная реформа в России. М., 2001.

¹⁹⁷ В. А. Туманов отметил, что при вступлении России в Совет Европы «было обращено внимание на то, что такое понимание административного судопроизводства не соответствует пониманию, сложившемуся в других странах, что надо различать защиту прав граждан в сфере административных правоотношений от осуждения мелких правонарушителей и взыскания штрафов в судебном порядке». См.: Совершенствование правосудия в России: Интервью главного редактора журнала с В. А. Тумановым // Государство и право. 1998. № 12. С. 16.

¹⁹⁸ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях № 195-ФЗ от 30 декабря 2001 г. в редакции по состоянию на 8 декабря 2003 г. // СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1; № 44. Ст. 4295; 2003. № 27. Ст. 2700, 2708, 2717; № 50; Парламентская газета. 2003. 15 нояб.

вовых споров о законности и обоснованности правовых актов и действий органов и должностных лиц, уполномоченных налагать административные наказания (глава 30 КоАП РФ). В данном случае суд является субъектом административного судопроизводства¹⁹⁹.

Необходимость разграничения понятий административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях подчеркивается и в научной литературе. Ю. Н. Старилов считает, что не следует идентифицировать административную юстицию с производством по делам об административных правонарушениях²⁰⁰.

Среди ученых-административистов нет единства мнений в вопросе о соотношении административного судопроизводства и административного процесса. Н. Г. Салищева, Н. Ю. Хаманева и М. С. Студеникина указывают на необходимость развития административного судопроизводства, рассматривают его как часть административно-процессуального права, в связи с чем предлагают сформулировать правила судебного рассмотрения публично-правовых споров в специальной главе будущего Административно-процессуального кодекса РФ²⁰¹.

К. С. Бельский также ставит знак равенства между административным процессом и административным судопроизводством. По его мнению, «нормы права административной юстиции» и количественно, с точки зрения их объема, и качественно, с точки зрения важности и политической значимости регулируемых отношений, «образуют, особенно в перспективе с принятием в соответствии с п. 1 ст. 118 Конституции Российской Федерации Административно-процессуального кодекса РФ или, по-другому, Кодекса административного судопроизводства РФ, такую подсистему административного права, которая может быть названа подотраслью»²⁰².

Ю. А. Тихомиров считает, что в Основах административно-процессуального законодательства «можно урегулировать... общие принципы административного процесса, вопросы процедуры, требующие единообразного применения (именно в этой части возможно издание Кодекса административного судопроизводства *взамен* действия... КоАП)»²⁰³.

Ю. М. Козлов рассматривает административное судопроизводство как «административно-процессуальную деятельность юрисдикционного характера, осуществляемую в судебном порядке»²⁰⁴.

Однако административное судопроизводство – это самостоятельный институт публичного права, независимый от административного процесса²⁰⁵. Между ними можно провести ряд существенных отличий.

¹⁹⁹ Количество жалоб на постановления административно-юрисдикционных органов, поступающих в суды общей юрисдикции Российской Федерации, пока невелико: всего 23 300 за 1998 г. Тем не менее их количество растет и в 1998 г., по сравнению с 1997 г., увеличилось на 20,7 % (см.: Гагарский А. Работа судов Российской Федерации в 1998 году // РЮ. 1999. № 9. С. 51). В 2002 г. федеральными районными судами РФ было рассмотрено уже 46,1 тыс. жалоб на неправомерное наложение административных взысканий и наказаний (см.: Работа судов РФ в 2002 году // РЮ. 2003. № 8).

²⁰⁰ Старилов Ю. Н. Административная юстиция. Проблемы теории. С. 119.

²⁰¹ Студеникина М. С. Административная юстиция нуждается в четком правовом регулировании. С. 19; Салищева Н. Г. О некоторых способах защиты и охраны прав, свобод и законных интересов граждан в сфере деятельности исполнительной власти в РФ // Конституция РФ и совершенствование механизмов защиты прав человека / Отв. ред. Е. А. Лукашева. М., 1994. С. 78; Хаманева Н. Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М., 1997. С. 130–134; Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития. С. 376–377.

²⁰² Бельский К. С. О системе административного права // Государство и право. 1998. № 3. С. 8, 10–11.

²⁰³ Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 736–737, 792.

²⁰⁴ АLEXIN А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. С. 311.

²⁰⁵ Об административном процессе см.: Сорокин В. Д. Советское административно-процессуальное право Л., 1976; Он же. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2002; Управленческие процедуры / Под ред. Б. М. Лазарева. М., 1988; Масленников М. Я. Российский административный процесс. Тверь, 2001. Ю. Н. Старилов выделяет и управленческий, и административный процесс. Управленческий процесс регулирует «порядок совершения конкретных управленческих действий», а административный процесс (административная юстиция) «обеспечивает процедуру рассмотрения административного спора в административном суде» (Старилов Ю. Н. Административная юстиция:

Во-первых, по их характеру. Через административно-процессуальные отношения, как правило, происходит *правомерная* реализация норм административного права, поэтому административно-процессуальные правоотношения не всегда связаны с наличием спора о праве. В административном судопроизводстве возникает правоотношение иного характера. Его можно назвать судебно-надзорным, оно может возникнуть только при наличии спора о праве.

Во-вторых, по субъектному составу. Субъектами административно-процессуальных отношений могут быть либо органы исполнительной власти и их должностные лица, либо органы исполнительной власти и граждане, организации и органы местного самоуправления. В административном судопроизводстве участники публично-правового правоотношения обращаются к независимому от них органу – суду – за разрешением спора о праве.

В-третьих, административное судопроизводство – это прежде всего осуществление правосудия, проявление особого вида государственной власти, поэтому на него в полном объеме распространяются общие начала осуществления правосудия в Российской Федерации. Административно-процессуальные отношения, в свою очередь, служат для реализации полномочий исполнительной власти.

В теории административного права в связи с содержанием и сущностью публично-правовых споров и административного судопроизводства не решен еще ряд вопросов. В частности, не раскрыты концептуальные понятия данного вида судопроизводства. На практике как равнозначные употребляются термины «административное дело», «дело об административном правонарушении», «административный материал», хотя это различные правовые категории. Термин «дело об административном правонарушении» относится к административно-юрисдикционной деятельности по привлечению граждан и юридических лиц к административной ответственности. Термин «административное дело» введен Конституцией Российской Федерации (ст. 126) для обозначения спора о законности правовых актов и действий (бездействия) органов государственного управления, подлежащего судебному рассмотрению.

Попытка разграничить рассматриваемые понятия сделана в Федеральном конституционном законе «О военных судах Российской Федерации» (ст. 7)²⁰⁶, где впервые на уровне конституционного законодательства выделены: *дела об административных правонарушениях*, совершенных военнослужащими, и *административные дела* о защите нарушенных прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих от действий (бездействия) органов военного управления, воинских должностных лиц и принятых ими решений. Аналогичный подход нашел свое отражение и в проекте Федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации».

Между тем, следует отметить условность понятия «административное дело», так как оно не отражает всего многообразия спорных публично-правовых отношений. При конструировании законодательной базы административного судопроизводства было бы целесообразно ввести более точный термин «публично-правовой спор», в связи с чем потребуется внести соответствующие изменения и в Конституцию Российской Федерации.

Термин «административное судопроизводство» также является условным. Его использование в некоторой степени оправдывается тем, что данное понятие выработано и традиционно применяется зарубежным законодательством и правоприменительной практикой. Представляется возможным дальнейшее его использование и в России.

В точном теоретическом обосновании и конституционном урегулировании нуждается вопрос о том, кто уполномочен принимать законы об административном судопроиз-

Проблемы теории. С. 44–45; *Он же*. Административное право. М., 2001. Ч. 2. Кн. 2. Глава 4).

²⁰⁶ Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ от 23 июня 1999 г. // РГ. 1999. 29 июня.

водстве. Контроль за соблюдением Конституции Российской Федерации; регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; судоустройство, гражданско-, уголовно- и арбитражно-процессуальное законодательство находятся в исключительном ведении Российской Федерации (п. «а», «в», «о» ст. 71 Конституции РФ). Административное и административно-процессуальное законодательство отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). Однако административное судопроизводство не является частью административного процесса, в противном случае это привело бы к самостоятельному регулированию в каждом субъекте Федерации судебного порядка рассмотрения публично-правовых споров. По своему смыслу и значению административное судопроизводство должно быть единым для всей Российской Федерации и должно являться предметом ее исключительного ведения.

Развитие теоретических основ административного судопроизводства поможет преодолеть еще одну проблему современного российского законодательства – двойственность административной юстиции²⁰⁷. Рассматривать публично-правовые споры в России уполномочены суды общей юрисдикции и арбитражные суды (ст. 29 АПК РФ).

Столь же важным и неразработанным в законодательстве является вопрос о *подведомственности споров публично-правового характера*. Декларация прав и свобод человека и гражданина (ст. 32) и Конституция Российской Федерации (ст. 46) закрепляют гарантию судебной защиты прав и свобод человека и гражданина и *общий принцип судебного обжалования* решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц.

Однако предпосылкой реализации права на судебное разрешение и рассмотрение публично-правового спора является соблюдение общих правил о подведомственности (предметной компетенции судов общей юрисдикции и арбитражных судов)²⁰⁸, которые закреплены в ст. 22, 245 ГПК РФ и ст. 27, 29 АПК РФ. При этом из данных законодательных актов невозможно установить, какой критерий является основополагающим при отнесении того или иного публично-правового спора к подведомственности суда общей юрисдикции или арбитражного суда. Компетенция указанных судов определяется по перечневому принципу, путем указания отдельных категорий дел.

Суды общей юрисдикции обладают широкой компетенцией по разрешению публично-правовых споров. Они рассматривают все споры, связанные с защитой избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ (гл. 26 ГПК РФ). В данном случае действует общий принцип судебного обжалования любых решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, избирательных комиссий, комиссий референдума и их должностных лиц, нарушающих избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме.

В соответствии с ГПК РФ в круг субъектов, чьи действия (бездействия) и решения могут быть обжалованы, включены: государственные органы, органы местного самоуправления, должностные лица, государственные и муниципальные служащие²⁰⁹. Некоторые из данных понятий требуют конкретизации.

²⁰⁷ О «дуализме административной юстиции в Российской Федерации» см.: Студеникина М. С. Административная юстиция нуждается в четком правовом регулировании. С. 19.

²⁰⁸ Комментарий к ГПК РСФСР. М., 1996. С. 41.

²⁰⁹ С 1 февраля 2003 г. норма Закона «Об обжаловании в суд...» о праве граждан обжаловать в суд действия (бездействие) и решения предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений в порядке рассмотрения публично-правовых споров утратила свою юридическую силу. Действия (бездействие) и решения указанных организаций могут быть оспорены в порядке искового производства. См. подробно: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20 января 2003 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие ГПК РФ» // РГ. 2003. 25 янв.

Под государственными органами понимаются органы законодательной и исполнительной власти. Изъятые из сферы действия ГПК РФ (ч. 3 ст. 251) и Закона «Об обжаловании в суд...» те решения государственных органов, проверка которых отнесена законодательством к исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации (ст. 125 Конституции Российской Федерации)²¹⁰.

Однако в административно-правовой литературе неоднократно отмечалось, что ни Конституция РФ, ни Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»²¹¹ не упоминают об исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, и данная норма должна быть приведена в соответствие с конституционным законодательством²¹².

Конституционный Суд Российской Федерации исключительно по запросам перечисленных в ст. 125 Конституции РФ субъектов разрешает в порядке конституционного судопроизводства дела о соответствии Конституции РФ федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ²¹³; конституций республик, уставов, законов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ; договоров между органами государственной власти РФ и органами госу-

²¹⁰ Проблема разграничения компетенции по разрешению публично-правовых споров имеет сегодня сложный характер: с одной стороны, требуется четкое разграничение подведомственности между судами общей юрисдикции (Верховным Судом РФ) и Конституционным Судом РФ, с другой стороны, между судами общей юрисдикции (областными, краевыми, республиканскими и т. п. судами) и Конституционными (Уставными) судами субъектов РФ, кроме того, необходимо разграничить компетенцию Конституционного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ. Попытки разрешить противоречия, существующие в данной сфере, предпринимаются и Конституционным Судом РФ, и законодателем, и представителями науки. См. подробно: Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции РФ» // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3004; Постановление Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2000 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21, пункта 3 статьи 22 Федерального закона “О прокуратуре РФ” в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ» // СЗ РФ. 2000. № 16. Ст. 1774; Определение Конституционного Суда РФ от 8 февраля 2001 г. № 15-О «По ходатайству Председателя Правительства Республики Карелия о разъяснении Постановлений Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции РФ и от 11 апреля 2000 г. «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21, пункта 3 статьи 22 Федерального закона “О прокуратуре РФ”» // СЗ РФ. 2001. № 11. ст. 1070; Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК РФ, статей 1, 21 и 22 Федерального закона “О прокуратуре РФ” в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан» // СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3101; пункт 6 Обзора судебной практики по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации за третий квартал 2003 года // БВС РФ. 2004. № 3; пункт 3 Обзора судебной практики по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации за второй квартал 2003 года // БВС РФ. 2004. № 1. Для разрешения существующих противоречий по вопросам абстрактного нормоконтроля Верховным Судом РФ были предложены два законопроекта: проект Федерального конституционного закона «О Контроле в Верховном Суде РФ» и проект Федерального конституционного закона “О полномочиях судов общей юрисдикции в Российской Федерации по обеспечению соответствия нормативных правовых актов федеральным законам” (последний законопроект был принят Государственной Думой Федерального Собрания РФ, но не получил поддержки в Совете Федерации). *Лебедев В.* От идеи судебного нормоконтроля к административному судопроизводству // РЮ. 2000. № 9. См. также: *Ершов В.* Признание нормативных правовых актов противоречащими Конституции РФ и федеральным законам: судебная практика // РЮ. 2003. № 5; *Ершов В.* Признание нормативных правовых актов противоречащими Конституции РФ и федеральным законам: законотворческие идеи // РЮ. 2003. № 6.

²¹¹ Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ от 21 июля 1994 г. // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

²¹² *Салищева Н. Г.* О некоторых способах защиты и охраны прав, свобод и законных интересов граждан в сфере деятельности исполнительной власти в РФ. С. 77; *Хаманева Н. Ю.* Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. С. 105.

²¹³ О полномочиях Верховного Суда РФ по проверке законности нормативных правовых актов Правительства РФ см.: Постановление Конституционного Суда РФ № 1-П от 27 января 2004 г. «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Правительства Российской Федерации» // Официальный сервер Конституционного Суда РФ. <http://ks.rfnet.ru>.

дарственной власти субъектов РФ, договоров между органами государственной власти субъектов РФ.

Тогда как споры о *законности* нормативных и индивидуальных правовых актов указанных субъектов, а также споры о соответствии федеральным законам государственно– и административно-правовых договоров относятся к подведомственности судов общей юрисдикции и частично арбитражных судов.

Не могут быть оспорены в порядке глав 24 и 25 ГПК РФ решения и действия (бездействия) государственных органов и должностных лиц, в отношении которых специально предусмотрен соответствующим законодательством иной порядок судебного обжалования²¹⁴. Особый судебный порядок обжалования установлен: в УПК РФ – для действий (бездействия) и решений органов дознания и предварительного следствия; в КоАП РФ – для постановлений судей, должностных лиц и органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. Специальный судебный порядок обжалования установлен для судебных актов.

По-прежнему в четком законодательном определении нуждается понятие должностного лица²¹⁵. Должностное лицо – специальный субъект публично-правового спора, однако, в конституционном и административном законодательстве до сих пор отсутствуют четко сформулированные и теоретически обоснованные признаки должностного лица. При рассмотрении публично-правовых споров с участием должностных лиц суды используют понятие «должностное лицо», данное в примечании к ст. 2.4 КоАП РФ и в уголовном праве²¹⁶. Некоторые разъяснения о понятии должностного лица содержались в п. 5 Постановления Пленума Верховного Суда РФ «О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан»²¹⁷.

Указанные определения раскрывают понятие должностного лица как субъекта административной или уголовной ответственности, что не вполне отвечает требованиям административного судопроизводства. Они составлены по формальному, а не материальному признаку и не отражают юридического характера выполняемых обязанностей и полномочий должностного лица²¹⁸, во многом они даже напоминают определение государственного служащего. Кроме того, понятия «организационно-распорядительные» и «административно-хозяйственные» полномочия сами нуждаются в легальном определении. Отличительной чертой должностного лица выступает именно наличие у него законных полномочий принимать в одностороннем порядке акты властного, юридически обязательного характера, «которые порождают права и обязанности управляемых без их согласия»²¹⁹. Понятие должностного лица, полагаем, должно быть сформулировано в федеральном законодательстве о государственной службе Российской Федерации.

²¹⁴ См. подробно: Пункт 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ, п. 9 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 20 января 2003 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

²¹⁵ См.: *Елистратов А. И.* Должностное лицо и гражданин // Правоведение. 1994. № 4. С. 84–90; *Воронков А. В.* Понятие должностного лица в административном праве // Правоведение. 1999. № 1. С. 55–65.

²¹⁶ См. примечание к ст. 285 и ст. 318 УК РФ; Постановление Пленума ВС РФ «О судебной практике по делам о взыскании и коммерческом подкупе» от 10 февраля 2000 г. (РГ. 2000. 23 февр.).

²¹⁷ Постановление Пленума ВС РФ «О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан» от 21 декабря 1993 г. № 10 (в редакции постановлений Пленума от 25 октября 1996 г. № 10, от 14 февраля 2000 г. № 9, от 25 мая 2000 г. № 19 и от 24 апреля 2002 г. № 8) // БВС РФ. 1994. № 3. С. 7. Данное Постановление отменено в связи с принятием Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 20 января 2003 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

²¹⁸ *Николаева Л. А.* Судебный надзор за законностью в советском государственном управлении. С. 50.

²¹⁹ *Vedel G., Delvolvé P.* Le système français de protection des administrés contre l'administration. P. 61.

В суд могут обжалованы не только *действия* государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, нарушающие права и свободы граждан, но и *бездействие* данных субъектов (ст. 245 гл. 25 ГПК РФ, ч. 2 ст. 2 Закона «Об обжаловании в суд...»)²²⁰, то есть невыполнение субъектами публичной власти, возложенных на них обязанностей, что привело к нарушению прав граждан и организаций.

В соответствии с Конституцией РФ и данными законами обжалованию подлежат также *решения* государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих. При этом решения могут носить индивидуальный или нормативный характер²²¹, могут исходить как от коллегиальных, так и единоначальных органов государственной власти и управления.

В действующем законодательстве нет определения понятия «решение». Вместе с тем, традиционным в теории административного права, правотворческой и правоприменительной практике считается термин «правовой акт». Он используется в Конституции РФ, Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» (ст. 23)²²², Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» и иных законах, актах Президента РФ, Правительства РФ и других органов государственной власти на территории Российской Федерации²²³.

Правовой акт – это универсальная форма реализации государственной власти. Он является выражением государственно-властного волеизъявления и направлен на регулирование общественных отношений либо посредством установления правовых норм, либо посредством возникновения, изменения или прекращения правоотношений²²⁴.

Для административного судопроизводства термин «правовой акт» является более приемлемым, по сравнению с термином «решение». Понятие «правовой акт» точно отражает предмет судебного обжалования, так как решения неправового характера не могут стать предметом судебного рассмотрения. В целях обеспечения судебной защиты прав граждан и организаций в сфере публичной власти в законодательстве необходимо раскрыть общее понятие правового акта, провести классификацию основных видов правовых актов (нормативных²²⁵, индивидуальных), дать определение административных договоров и соглашений²²⁶.

²²⁰ См., напр.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 11 августа 1995 г. // БВС РФ. 1996. № 5.

²²¹ См. п. 6 Постановления Пленума ВС РФ № 10; п. 5 обобщения «Некоторые вопросы судебной практики по гражданским делам» // БВС РФ. 1998. № 8. С. 15; а также Определение Судебной коллегии по гражданским делам ВС РФ № 15Г-98-3 // БВС РФ. 1998. № 9. С. 10.

²²² Федеральный конституционный закон № 2-ФКЗ от 17 декабря 1997 г. (с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным конституционным законом № 3-ФКЗ от 31 декабря 1997 г.) // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712; 1998. № 1. Ст. 1.

²²³ См. также: Указ Президента РФ «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» от 23 мая 1996 г. № 763 (с изменениями и дополнениями, внесенными Указами Президента РФ № 490 от 16 мая 1997 г., № 963 от 19 августа 1998 г.) // СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2663; 1997. № 20. Ст. 2242; 1998. № 33; Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» от 13 августа 1997 г. № 1009 (с изменениями и дополнениями, внесенными постановлениями Правительства РФ № 1538 от 11 декабря 1997 г., № 1304 от 6 ноября 1998 г., № 154 от 11 февраля 1999 г., № 715 от 30 сентября 2002 г.) // СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895; № 50; 1998. № 47. Ст. 5771; 1999. № 8; 2002. № 40.

²²⁴ См. подробно: Васильев Р. Ф. Акты управления: Значение, проблема исследований, понятие. М., 1987. С. 139–140; Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право российской Федерации. С. 227; Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. С. 143; Тихомиров Ю. А., Котелевская И. В. Правовые акты: Учебно-практ. и справ. пособие. М., 1999. С. 15–25.

²²⁵ В пункте 12 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 2 от 20 января 2003 г. «под нормативным правовым актом понимается изданный в установленном порядке акт уполномоченного на то органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом». В Указе Президента РФ «О системе и струк-

Правоприменительная практика Верховного Суда РФ поставила перед теорией административного права еще одну проблему: могут ли стать предметом судебного обжалования *акты рекомендательного характера*. В административно-научной литературе пока нет точного ответа на этот вопрос, так как юридические свойства рекомендательных актов и правовые последствия их реализации в теории административного права практически не исследованы. Л. А. Сергиенко справедливо отмечает, что в современной управленческой практике «возрастает число норм рекомендательного характера, повышается роль и значимость этих норм в деятельности органов исполнительной власти, а также объектов, находящихся в сфере их влияния»²²⁷. Это порождает в свою очередь вопрос об ответственности за неисполнение рекомендуемых действий, а также о возможности обжалования рекомендаций в случае несоответствия их закону.

В практике Верховного Суда РФ уже имеются случаи обжалования актов, содержащих рекомендательные нормы. Основаниями для признания рекомендательных актов незаконными могут стать несоответствие рекомендаций по своему содержанию федеральному закону²²⁸, отсутствие государственной регистрации рекомендательного акта в Министерстве юстиции Российской Федерации²²⁹ и др.

Подобные решения Верховного Суда РФ должны быть изучены и учтены в теории административного права. В целях совершенствования практики рассмотрения судами публично-правовых споров о законности рекомендательных актов требуется дать их легальное определение, уточнить признаки, решить вопросы об их официальном опубликовании и государственной регистрации.

туре федеральных органов исполнительной власти» № 314 от 9 марта 2004 г. (в редакции Указа Президента РФ от 20 мая 2004 г.) дано определение функций по принятию нормативных правовых актов, под которыми понимается издание на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц (См.: РГ. 2004. 11 марта. Официальное Интернет-представительство Президента РФ. <http://kremlin.ru>).

²²⁶ См. главу IV-1 «Общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации» Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральными законами № 106-ФЗ от 29 июля 2000 г., № 3-ФЗ от 8 февраля 2001 г., № 47-ФЗ от 7 мая 2002 г., № 107-ФЗ от 24 июля 2002 г., № 169-ФЗ от 11 декабря 2002 г., № 95-ФЗ от 4 июля 2003 г., Постановлениями Конституционного Суда Российской Федерации № 10-П от 7 июня 2000 г., № 9-П от 12 апреля 2002 г. // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2000. № 25; № 31. Ст. 3205; 2001. № 7. Ст. 608; 2002. № 16; № 19. Ст. 1792; № 30. Ст. 3024; № 50. Ст. 4930; 2003. № 27.

²²⁷ Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития. С. 241–243.

²²⁸ Так, 25 августа 1997 г. решением Верховного Суда РФ была признана незаконной ч. 1 п. 1 Методики исчисления среднего совокупного дохода семьи, утвержденной Постановлением Министерства труда РФ от 28 января 1994 г. № 11, в части, устанавливающей, что в составе членов семьи нанимателя учитываются бывшие супруги, если они продолжают проживать в ранее занимаемом помещении. Это положение противоречит ч. 2 ст. 53 Жилищного кодекса РСФСР, так как иные лица могут быть включены в состав семьи нанимателя, если они не только проживают совместно с нанимателем, но и ведут совместно с ним общее хозяйство. Данная методика в соответствии с п. 2 указанного Постановления Минтруда РФ *рекомендовалась* органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации для использования при определении порядка выплаты компенсаций (субсидий) гражданам на оплату жилья и коммунальных услуг (см.: БВС РФ. 1998. № 4. С. 21–22).

²²⁹ 18 июня 1998 г. Верховным Судом РФ были признаны незаконными утвержденные 1–4 декабря 1998 г. первым заместителем министра труда и социального развития РФ и председателем правления Пенсионного фонда РФ Рекомендации по реализации Федерального закона от 21 июля 1997 г. «О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий». Судом установлено, что в Рекомендациях содержатся положения, которые предписывают определенные правила, влекущие правовые последствия, значит, такие положения носят нормативный характер, действуют в отношении неопределенного круга лиц и рассчитаны на неоднократное применение. Следовательно, Рекомендации независимо от их формального названия по существу являются нормативным актом, затрагивающим права, свободы и обязанности человека и гражданина, в связи с чем в силу п. 8 и 10 Указа Президента РФ от 23 мая 1996 г. подлежат государственной регистрации и официальному опубликованию (с соответствующими изменениями формы акта) (см.: БВС РФ. 1998. № 12. С. 7–9.).

До 8 августа 2000 г. объектом разбирательства в суде общей юрисдикции могла быть *деятельность* органа или выборного должностного лица местного самоуправления²³⁰. Публично-правовые споры данного вида были подведомственны суду субъекта РФ и возбуждались по обращению к нему законодательного органа государственной власти субъекта РФ. По такого рода делам суд выступал в качестве «беспристрастного арбитра в решении возникшего конфликта между представительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации и органом местного самоуправления»²³¹ и давал заключение о признании несоответствия деятельности органа или выборного должностного лица местного самоуправления Конституции РФ, Конституции (уставу) субъекта РФ, федеральным законам, законам субъекта РФ, уставу муниципального образования. Заключение суда являлось основанием для рассмотрения законодательным органом государственной власти субъекта РФ вопроса о прекращении полномочий соответствующего органа (выборного должностного лица) местного самоуправления.

В судебной практике подобные публично-правовые споры имели место. Например, Верховный Суд Республики Бурятия признал не соответствующей Конституции РФ, Конституции Республики Бурятия, федеральным законам и законам Республики Бурятия деятельность главы местного самоуправления и мэра города Улан-Удэ В. А. Шаповалова²³². Однако рассмотрение таких дел вызывало трудности на практике и в соответствии с Федеральным законом от 4 августа 2000 г. подобные споры были исключены²³³.

Объектом судебного обжалования могут стать: информация, послужившая основанием для совершения незаконных действий, принятия незаконных решений (ст. 2 Закона «Об обжаловании в суд...»); незаконный отказ в доступе к документам и материалам, непосредственно затрагивающим права и свободы граждан и организаций, если нет установленных федеральным законом ограничений на информацию, содержащуюся в этих документах и материалах; предоставление заведомо недостоверной информации; непредставление информации в установленный срок (бездействие); неправомерная деятельность органов государственной власти по сбору персональных данных и др.²³⁴

Обжаловать отказ в получении информации, а также информацию, послужившую основанием для совершения действий и принятия правовых актов, можно независимо от их формы, устной или письменной. Тем не менее, характер носителя информации особенно важен для судебной защиты права на информацию. Наличие зафиксированных на носителе сведений позволяет суду точно и правильно определить содержание информации и ее правовое значение. Если же должностное лицо устно выразило отказ в предоставлении каких-либо документов или материалов, непосредственно затрагивающих права и свободы гражданина, или устно сообщило гражданину недостоверную информацию, то гражданину будет практически невозможно доказать в суде факт нарушения его права на информацию, тем более при отсутствии иных свидетелей данного нарушения.

Исправить подобное положение поможет принятие Федерального закона «О праве на информацию», который запретил бы государственным органам, организациям и должностным лицам устно отказывать гражданам или организациям в ознакомлении с информацией

²³⁰ См. п. 3 ст. 49 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в редакции от 28 августа 1995 г.

²³¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 октября 1997 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 42. Ст. 4902.

²³² БВС РФ. 1998. № 5. С. 3–5.

²³³ См.: Федеральный закон от 4 августа 2000 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”».

²³⁴ См. ст. 11–14 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации».

или представлять информацию в устной форме. Ответ государственного органа или должностного лица должен быть обязательно оформлен в виде документа.

Арбитражные суды также уполномочены разрешать некоторые споры публично-правового характера и проверять законность правовых актов, действующих в сфере экономики и затрагивающих права и законные интересы субъектов предпринимательской деятельности²³⁵. В соответствии со ст. 29, 33 АПК РФ арбитражные суды рассматривают дела, затрагивающие права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности: об оспаривании нормативных правовых актов, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда; об оспаривании ненормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, органов местного самоуправления, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц; об отказе в государственной регистрации либо уклонении от государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей²³⁶.

²³⁵ См. подробно: *Петрова С.* О рассмотрении арбитражным судом споров о признании недействительными актов государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов // *Хозяйство и право.* 1997. № 10; *Хаманева Н. Ю.* Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. С. 143–146; *Артамонов А. Н.* Рассмотрение арбитражными судами дел, возникающих из административно-правовых отношений // *Журнал российского права.* 1999. № 11. По данным организационно-контрольного управления Высшего Арбитражного Суда РФ, число дел по экономическим спорам, возникающим из административных правоотношений, составляет сейчас более половины всех дел (51,2 %), рассмотренных арбитражными судами: в 2002 г. – 325 798, в 2003 г. – 444 804. Заметно увеличилось количество исков налогоплательщиков о признании решений налоговых органов недействительными: с 24 648 в 2002 г. до 33 756 в 2003 г. (на 37 %). Согласно статистическим данным в 2003 г. арбитражными судами рассмотрено 971 дело об оспаривании нормативных правовых актов государственных органов и органов местного самоуправления. В 2002 г. было рассмотрено 620 таких дел. В 2003 г. увеличилось и количество дел о признании недействительными ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов, должностных лиц: с 15 159 до 24 106 или на 59 %. В числе этих дел учтены и дела об оспаривании решений и действий (бездействия) судебных приставов-исполнителей. Таких дел судами рассмотрено 10 854. См. подробно: Итоги работы арбитражных судов Российской Федерации в 2003 году // Официальный сайт Высшего Арбитражного Суда РФ: www.arbitr.ru.

²³⁶ Пункты 2, 3 Постановления Пленума ВАС РФ № 11 от 9 декабря 2002 г. «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // Официальный сайт Высшего Арбитражного Суда РФ: www.arbitr.ru. См. также: Постановление Пленума ВС РФ и Пленума ВАС РФ от 18 августа 1992 г. № 12/12 «О некоторых вопросах подведомственности дел судам и арбитражным судам» // *Вестник ВАС РФ.* 1992. № 1. С. 84; Постановление Президиума ВАС РФ от 24 февраля 1998 г. № 3279/97.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.