

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации
Ленинградский пр., 49, Москва, 125993, Россия
E-mail: alenaprizhen@mail.ru

О РАЗГРАНИЧЕНИИ ПОНЯТИЙ «АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО» И «АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ»: РОССИЙСКИЕ ТРАДИЦИИ

В последнее время «административное судопроизводство», «административная юстиция» воспринимается в теории процессуального права и правоприменительной практики как спорное, не предполагающее однозначных доктринальных и официальных оценок понятие. На сегодняшний день отсутствует единый концептуальный подход к пониманию терминов «административное судопроизводство», «административная юстиция». Проведенный анализ показывает, что взгляды ученых по данным вопросам различны.

Ключевые слова: административная юстиция, административное право, административное судопроизводство, административный спор.

Административная юстиция как определенная форма правовой защиты граждан призвана не допускать тирании государства над личностью. Ее основная задача – утверждение верховенства права над административным произволом, защита прав и законных интересов граждан от неправомерных действий и решений органов исполнительной власти и обеспечение законности в сфере публичного управления. Эту цель учреждения административной юстиции реализуют путем проверки законности действий и решений административных органов и восстановления нарушенных ими прав и законных интересов граждан. Причем роль административной юстиции по отношению к исполнительной власти подобна той, которую играет по отношению к законодательной власти конституционная юстиция [1. С. 119].

В Российской Федерации создание эффективного механизма защиты прав и законных интересов граждан в спорах с органами публичной власти считается важнейшей задачей. Проблемы административной юстиции неоднократно обсуждаются в научной литературе, семинарах, на международных научно-практических конференциях. Так, 14–15 декабря 2009 г. в Российской академии правосудия при поддержке Верховного Суда Российской Федерации и Управления Вер-

ховного комиссара ООН по правам человека проходил международный экспертный семинар «Роль административной юстиции в защите прав человека».

На международном семинаре рассматривались следующие проблемы: взаимодействия административного права и международно-правовых норм в области прав человека; организации административной юстиции; соблюдения прав человека органами публичной администрации; административной юстиции как средства правовой защиты; гарантий прав человека в процессе осуществления административного судопроизводства. Хотелось бы обратить внимание, что все участники пришли к единому мнению, что административная юстиция должна выполнять следующие функции в правовом государстве: судебный контроль за законностью деятельности органов публичной администрации (государственных органов и органов местного самоуправления), обеспечивающий гармоничное функционирование системы разделения властей; обеспечение контроля граждан и их организаций за деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления, гарантирующего участие граждан в осуществлении власти и реализацию принципа народовластия; защиту прав и свобод граждан от неправомерных действий ад-

министрации¹. Административная юстиция обладает достоинствами беспристрастности, профессионализма, специализации, экономичности и оперативности. Правовое закрепление института административной юстиции крайне значимо в целях защиты прав человека. В Российской Федерации Конституция 1993 г. закрепляет существование административного судопроизводства (ч. 2 ст. 118) и гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод (ч. 1 ст. 46).

До сих пор административные суды так и не созданы. На законодательном уровне нет четкости в определении таких понятий, как «административное судопроизводство» и «административная юстиция». Мы считаем, что административную юстицию следует отличать от административного судопроизводства, поскольку административное судопроизводство является лишь составной частью комплексного института административной юстиции, ее процессуальным компонентом. По нашему мнению, институт административной юстиции должен быть представлен административным судопроизводством и административными судами. Только наличие административных судов вместе с нормами административного судопроизводства может считаться полноценным институтом административной юстиции.

Так, по словам Председателя Верховного Суда В. Лебедева, административный суд – не чья-то прихоть, а требование Конституции, не исполненное, кстати, с 1994 г. [2]. И для более оперативного и качественного рассмотрения дел судами необходимо принятие «Кодекса об административном судопроизводстве» и закона «Об административных судах». Рассмотрение дел, вытекающих из публичных отношений, требует специального регламента, специальной процедуры [3]. Президент России Д. А. Медведев, выступая на VII Всероссийском съезде судей 2 декабря 2008 г., однозначно указал на необходимость принятия окончательного решения по вопросу учреждения административных судов. По его словам, в этом вопросе нужно поставить точку².

¹ Международный экспертный семинар «Роль административной юстиции в защите прав человека», 14–15 декабря 2009 г. URL: <http://www.ohchr.ru> (дата обращения: 1.06.2011).

² Медведев Д. А. Выступление Президента Российской Федерации на VII Всероссийском съезде судей 2 декабря 2008 г. // Официальный сайт Президента РФ в сети Интернет: URL: <http://www.kremlin.ru/text/appears/2008/12/210020.shtml> (дата обращения: 01.06.2011).

Вернемся к вопросу о разграничении понятий «административная юстиция» и «административное судопроизводство». Так, Ю. А. Тихомиров справедливо отмечает, что пока нет ясности в самой концепции административного правосудия, в соотношении его с конституционным понятием «административное судопроизводство» и с традиционно используемым понятием «административная юстиция» [4].

По мнению Д. Н. Бахрах, понятия «административная юстиция» и «административное судопроизводство» – разные, не идентичные. Под административной юстицией принято понимать рассмотрение и разрешение в судебном порядке споров граждан и юридических лиц с субъектами публичной власти (административными органами) по вопросам их властной деятельности. Можно сказать иначе: административная юстиция – это рассмотрение судами жалоб граждан и юридических лиц на властные деяния субъектов публичной власти [5].

Так, А. В. Пошивайлова, полагает, что предметом административной юстиции, вопреки широко распространенному мнению, являются далеко не все административные споры. В предмет административной юстиции входят только споры, которые возникают по инициативе власти испытывающей стороны. Следовательно, административные, управленческие, публично-правовые споры являются предметом в целом административно-юрисдикционной деятельности. И лишь некоторые из них составляют предмет административной юстиции – это административно-юстиционные споры, инициированные подвластной стороной и поставленные перед судом, против публичного акта органа власти и управления, нарушающего субъективное право или охраняемый законом интерес, с целью признания незаконными принятые органами государственной власти и их должностными лицами публичные акты или совершенные ими действия (бездействия) [6].

Это позволяет утверждать, что научное понятие «административная юстиция» и легальное понятие «административное судопроизводство» не равнозначны и не идентичны.

По мнению И. В. Пановой, административное судопроизводство отличается также от ад-

министративной юстиции по правовой процедуре, которая должна быть административной и иметь в связи с этим свою специфичность. Судьи и мировые судьи в порядке, установленном нормами административного права, являются органами налагающими (привлекающими к ответственности, мерам административного принуждения и т. п.), а не защищающими [7. С. 452; 8]. Административная юстиция по сути своей есть судебная защита прав, свобод и охраняемых законом интересов граждан и их объединений от неправомерных действий и решений органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных служащих. Проведенные исследования и анализ зарубежного опыта свидетельствуют, что административная юстиция – это прежде всего способ защиты прав и свобод граждан от административного произвола, осуществляемый с помощью судебных средств.

Отрицают наличие административного судопроизводства при разборе дел административных правонарушений А. Ф. Ноздрачев и А. К. Соловьева, изучая институт административного судопроизводства как судебнопроцессуальный порядок разрешения споров граждан и юридических лиц (организаций) с органами публичной власти, в том числе с органами государственного управления и государственного регулирования [9; 10].

Ю. А. Тихомиров, Ю. Н. Стариков фактически отождествляют эти понятия. Но, по мнению Ю. А. Тихомирова, административная юстиция – составная часть административного процесса, а Ю. Н. Стариков считает, что целесообразно заменить термин «административная юстиция» на понятие «административное судопроизводство (правосудие)». Видимо, он при этом исходит из того, что «административная юстиция» – научное понятие, которое нигде в законодательстве не упоминается, а также, по мнению Ю. Н. Старилова, административный суд должен осуществлять правосудие по спорным делам, содержащим спорные правоотношения. Дела об административных правонарушениях являются делами о применении наказания, соответственно данные дела возникают вне спорных отношений. Административные же дела – это дела о претензии, притязании субъекта права к государству, административной власти, должностному лицу, государственному или муниципальному служащему [11].

Существуют и иные точки зрения [12–14].

Д. Н. Бахрах, являющийся принципиальным оппонентом теории отождествления административного процесса, административного судопроизводства и административной юстиции, приводит целый ряд доводов, опровергающих возможность рассмотрения понятий административного судопроизводства, административного процесса и административной юстиции в качестве тождественных [15].

Так, он считает, что, во-первых, основное отличие между административной юстицией и административным судопроизводством состоит в том, что первая может быть и гражданским (арбитражным), и административным судопроизводством. Во-вторых, отличие административной юстиции от административного судопроизводства состоит в том, что последнее включает и споры между субъектами публичной власти, например между прокуратурой и областной думой, правительством области и главой муниципального образования, двумя органами исполнительной власти [15]. Такие споры не могут быть отнесены к административной юстиции. В-третьих, Конституционный Суд РФ в ряде своих постановлений отметил, что рассмотрение судами дел об административных правонарушениях является (должно быть) частью административного судопроизводства независимо от того, осуществляется оно судом общей юрисдикции или арбитражным судом. Очевидно, что, привлекая граждан, юридических лиц к административной ответственности, суды не занимаются административной юстицией. В-четвертых, рассмотрение конституционными и уставными судами жалоб граждан на незаконность ограничивающих их права нормативных актов – тоже разновидность административной юстиции. Но это конституционное, а не административное судопроизводство.

В заключение хотелось бы отметить, что административная юстиция, являющаяся необходимым атрибутом (признаком) современного правового государства, может обеспечивать правовым (легальным) путем преодоление возникающих юридических коллизий как в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина, так и в сфере судебного контроля над законностью правовых актов управления [16]. Некоторые российские правоведы глубоко убеждены, что нет ничего более важного для судебной ре-

формы России, нежели организация административных судов [17; 18]. Мы согласны с мнением тех ученых, которые считают, что переход к системе административных судов явился бы лучшей гарантией соблюдения принципа гласности [19]. Полагаем, что с развитием системы административного судопроизводства количество обращений граждан в суды за разрешением споров, вытекающих из публично-правовых отношений, будет возрастать, и создание административных судов будет способствовать укреплению законности и правопорядка в сфере государственного управления за счет более четкой процедуры рассмотрения административных дел и специализации судей, что позволит избежать типичных ошибок по данным категориям дел.

Список литературы

1. Зеленцов А. Б. Административная юстиция в России (история и современность): Учеб. пособие для судей. М.: Изд-во Рос. акад. правосудия, 2001. 119 с.
2. Лебедев В. Судейская мантия не каждому по плечу: Беседа с Председателем Верховного Суда РФ // Рос. газета. 2000. 23 нояб.
3. Лебедев В. Спецсуд для чиновника // Рос. газета. 2006. 11 марта.
4. Тихомиров Ю. А. Административное судопроизводство в России: перспективы развития // Рос. юстиция. 1998. № 8. С. 35–37.
5. Бахрах Д. Н. Административное судопроизводство, административная юстиция и административный процесс // Государство и право. 2005. № 2. С. 19–25.
6. Пошивайлова А. В. Особенности административно-юстиционного спора // Закон и право. 2004. № 1. С. 36–40.
7. Панова И. В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации: Моногр. Саратов: Приволж. кн. изд-во, 2001. 452 с.
8. Панова И. В. Административное судопроизводство – вид судопроизводства в РФ // Арбитражный и гражданский процесс. 2003. № 2. С. 42–43.
9. Ноздрачев А. Ф. Институт административного судопроизводства // Судебная реформа в России: проблемы совершенствования процессуального законодательства: Сб. ст. М.: Изд-во «Городец», 2001. С. 169–171.
10. Соловьева А. К. Административная юстиция в России. Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1999. 170 с.
11. Стариков Ю. Н. От административной юстиции к административному судопроизводству // Юбилей, конференции, форумы. Воронеж, 2003. Вып. 1. С. 95–142.
12. Студеникина М. С. Административная юстиция: какой путь избрать России // Рос. юстиция. 1996. № 5. С. 35–38.
13. Скитович В. В. Судебная власть как системное образование // Изв. ВУЗ. Серия: Правоведение. 1997. № 1. С. 147–155.
14. Тихомиров Ю. А. Административное судопроизводство в России, перспективы развития // Рос. юстиция. 1998. № 8. С. 35–37.
15. Бахрах Д. Н. Административное судопроизводство и административная юстиция // Современное право. 2005. № 5. С. 38–41.
16. Тихомиров Ю. А. Юридическая коллизия, власть и порядок // Государство и право. 1994. № 10. С. 4–6.
17. Абросимова Е. Б. Административная юстиция в России: парадоксальное развитие // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. М.: Изд-во Ин-та права и публичной политики, 2002. № 2. С. 67–76.
18. Зеленцов А. Б. Административное судопроизводство в России: проблемы правового регулирования // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. М.: Изд-во Ин-та права и публичной политики, 2003. № 2 (43). С. 85–95.
19. Якимов А. Ю. Правовой статус субъектов административной юрисдикции и проблемы его реализации: Моногр. М.: Проспект, 1999. 536 с.

Материал поступил в редколлегию 21.06.2011

A. N. Prizhennikova

ABOUT THE DELIMITATION OF THE CONCEPTS OF ADMINISTRATIVE LEGAL PROCEEDING AND ADMINISTRATIVE JUSTICE: THE RUSSIAN TRADITIONS

Recently, «administrative legal proceedings», «administrative justice» has been considered in the theory of the procedural law and law enforcement practice as a questionable concept which does not suggest any simple doctrinal and formal estimates. These days there is not any consistent conceptual approach to the sense of «administrative legal proceedings», «administrative justice». The analysis shows that the views of the scientists on these issues are different.

Keywords: administrative justice, administrative law, administrative legal proceedings, administrative dispute.