Проблемы административной юстиции: быть или не быть административным судам России?

Петрова Светлана Михайловна
кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского и административного судопроизводства, Российский государственный университет правосудия имени В.П. Лебедева, svmpetrova@mail.ru

Статья посвящена проблемам административной юстиции, содержанием которой является разрешение правовых конфликтов между гражданином и публичной властью. В статье рассматривается понятие института административной юстиции, её организация. Автор полагает, что трудно дать ответ какая система административной юстиции достигает большего эффекта. Проблема выбора зависит от национальных особенностей развития государства, его социально-экономических потребностей. С учётом этого автор делает выводы, что задачей судебной реформы на ближайшую перспективу следует считать повышение эффективности судебной власти, уровня судопроизводства за счет совершенствования и дифференциации форм судопроизводства.
Ключевые слова: административная юстиция, административный суд, административное судопроизводство, судебная реформа, повышение эффективности судебной власти.

Проблемы административной юстиции давно находятся в поле зрения отечественной правовой науки. Ей посвящали свои работы как дореволюционные исследователи, так и правоведы советского периода [1]. Ведь административная юстиция – это один из институтов правового государства, содержанием деятельности которого является разрешение правовых конфликтов между гражданином и публичной властью.

Сам термин «административная юстиция» не имеет однозначного толкования ни за рубежом, ни в России. Здесь наблюдается следующая ситуация: один и тот же термин несёт разную смысловую нагрузку в зависимости от ряда факторов (контекста произведения, особенностей авторского подхода к проблеме). На протяжении уже полутора веков термином «административная юстиция» разные авторы обозначают неодинаковые по своему объему и содержанию понятия. Исходя из многочисленных характеристик данного правового института можно выделить его основные признаки.

Во-первых, более полному представлению о природе административной юстиции помогает уяснение специфики спорного правоотношения. Это то звено, на котором базируется основной принцип административной юстиции. Так, в спорном правоотношении присутствует субъект, благодаря которому спор носит административный характер – это орган, наделенный властными полномочиями.

Во-вторых, административная юстиция представляет собой разновидность судебной деятельности. По мнению Ю.Н. Старилова, в Российской Федерации термин «административная юстиция» используется в тех случаях, когда рассматривается вопрос об обжаловании в суд решений и действий органов публичного управления (должностных лиц, государственных служащих и других субъектов права), о возможности создания в России самостоятельной системы административных судов или выделении в судах специализации или коллегии по административным спорам [5].

В правовых государствах Западной Европы и Америки существует три системы организации административной юстиции: система специальных административных судов (ФРГ), квазисудебных органов (Франция), общих судов (Великобритания, США). Предпочтение той или иной системе административной юстиции зависит от исторических традиций, территориального устройства, правовой системы страны. На вопрос о том, какая система административной юстиции достигает большего эффекта ответ дать трудно, ибо каждая из них имеет свои плюсы и минусы. Проблема выбора оптимальной формы административно-судебного процесса решается в каждой стране с учетом исторических, национальных особенностей развития государства, его социально-экономических потребностей.

Одним из самых успешных опытов административной юстиции является французская система административных судов. Суть её заключается не в наполеоновском решении о создании Госсовета, и даже не в Трибунале по конфликтам, поскольку это только предпосылки для административной юстиции. Основа французской системы административной юстиции — это знаменитое решение 1873 года по делу Бланко. В этом решении прозвучала мысль, послужившая основой для развития административной юстиции. «Ответственность, которая может возлагаться на государство за вред, причиненный индивидам действиями лиц, нанятых для выполнения функций государственной службы не может регулироваться на уровне принципов, установленных гражданским кодексом для правоотношений между частными лицами; в силу того, что такая ответственность не является ни общей, ни абсолютной, она должна подчиняться своим собственным специальным правилам, которые видоизменяются в зависимости от потребностей соответствующей сферы управления и необходимости примирить права государства и права частных лиц» [3]. Когда французские административные суды освободились от необходимости применения норм гражданского кодекса, они начали создавать специальные административно-правовые нормы об ответственности государства перед частными лицами и вырабатывать специфические принципы и конструкции.

Законодательство о судебной защите прав человека от произвола представителей исполнительной власти в советский период вплоть до 1989 года отсутствовало. Первые фрагменты появились в 1993 году, однако они не обладали самостоятельностью, а были

составной частью гражданского процесса. Если проследить далее, развитие российского законодательства, то видна явная тенденция постепенного расширения контроля судов за действиями государственно-властных органов. Одним из первых важных нормативных актов явился Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 года «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке». Конституция СССР 1977 года впервые предусмотрела возможность обжаловать в судах действия, решения должных лиц, государственных органов. Но, к сожалению, только через десять лет появился первый советский закон от 30 мая 1987 года «О порядке обжалования в суд неправомерных действий и решений должностных лиц, ущемляющих права граждан», который позволял спорить гражданину только с должностным лицом. Все остальные незаконные действия (бездействие) власти нормативные и ненормативные акты оставались вне поля зрения судебной власти.

В 1993 году был принят закон об обжаловании в суд действий, нарушающих права и свободы граждан, который ввёл правила об альтернативной подведомственности административных дел. Отныне почти любые действия или решения, нормативные или индивидуальные, органов исполнительной власти могли быть обжалованы в суд. Затем был разработан проект закона об административных судах, который не был принят. Итоговым законодательным актом в этой сфере явился Кодекс административного судопроизводства, который был принят Государственной Думой 20 февраля 2015 года и вступил в действие 15 сентября 2015 года.

С учетом изложенного, отнесение к подведомственности судов отдельных категорий дел производилось законодателем постепенно по трем основным направлениям: по характеру дел, переведённых к ведению судов; по кругу органов и должностных лиц, акты которых стало возможно обжаловать в суде; по характеру актов этих органов, обжалование которых стало подведомственно суду.

Вместе с тем, расширение судебного контроля за законностью в сфере управления позволяет в определенной мере говорить о «всеобщем контроле» судов за осуществлением административными органами властных полномочий с целью защиты гражданских прав.

В связи с этим возникли проблемы, связанные с повышением эффективности работы судов в административно-правовой сфере. В частности, созданием новых организационных судебных структур, которые позволили бы субъектам гражданских прав наиболее полно защитить свои права в отношениях с публичной властью. Существует два подхода к решению этой проблемы. Первый подход предполагает создание специальных административных судов; второй – специализацию действующего суда, то есть, создание в судах специальных коллегий по административным делам. Так, ряд ученых настаивает на создании специальных органов административной юстиции – административных судов. Сторонники этого мнения считают, что административная юстиция не может существовать, если не созданы специальные административные суды. Доводы представителей этой доктрины заключается в следующем:

1. Принцип, отрицающий разделений властей, который требует сосредоточения вопросов административного права в ведении специальных административных судов;

2. Суды не разрешают административное дело с учетом целесообразности административных действий. Административные суды располагают полномочиями признать неправомерными административные акты, имеют право выносить вместо них решения;

3. Неподготовленность судей судов общей юрисдикции и арбитражных судов к разрешению вопросов публичного права в связи с тем, что они не знакомы с конкретной административной деятельностью.

Анализируем доводы сторонников создания специальных административных судов с учётом развития действующего законодательства.

Во-первых, принцип разделения властей не означает их полного разобщения. Государственный суверенитет один, и государственная власть едина. Три главных функции власти – законодательная, исполнительная и судебная, – разделены между разными органами государственной власти. Но это не носит абсолютного характера: между указанными видами власти на практике существует взаимодействие.

Во-вторых, признание недействительным акта государственного органа означает, что суд не вмешивается в деятельность публично-властных органов. Он лишь признает неправомерными их действия, нарушающие закон и восстанавливает нарушенное право. Государственные органы могут превысить свои полномочия, ошибочно толкуя или добровольно заблуждаясь, и соответствующими действиями могут нарушить права граждан. Данные нарушения могут быть вызваны нестабильностью российского законодательства, но в последние годы развитие рыночной экономики потребовало создания соответствующей правовой инфраструктуры. Кроме того, государственным органам не всегда легко разобраться, на что же их уполномочил закон, поскольку их полномочия недостаточно регламентированы законодательством. Следовательно, он оставляет решение многих вопросов на усмотрение должностных лиц, что ведет к нарушениями прав и интересов лиц.

Сегодня нарушения есть там, где меньшему контролю подлежат властные органы. Значительная роль в этом вопросе отводится суду, поскольку судебная власть защищает людей и устанавливает высокие стандарты административного поведения должностных лиц. Смешение судебных и административных функций в институте административной юстиции недопустимо, ибо в этом случае мы имеем судебную деятельность, определяемую зависимыми от государственно-властных органов, сменяемых по его воле чиновников, действующими нередко без необходимых гарантий соблюдения прав сторон.

Что же касается указания на неподготовленность судей в области административно-правовых отношений при рассмотрении дел данной категории, то есть практические соображения имеют мало значения.

Сторонники специальных административных судов (В.В. Бойцова, В.Я. Бойцов) указывают на требования, которые предъявляются к судьям административных судов: «Это узкая специализация и высокая степень профессионализма, которая обусловлена административным характером разрешения дел. Кроме того, у судей по административным делам должна быть более тесная связь, чем у судей общих судов с административным аппаратом, поддерживаемая образовательной системой и перетекаемостью судебных и административных чиновников в административные структуры и наоборот» [6].

Действительно, вследствие сложности названной категории дел для их рассмотрения необходим высокий профессионализм, что потребует специальных знаний. Например, наличие стажа работы не менее трех лет в органах управления или прохождения обязательной специализации по административному праву. В настоящее время судьями в основном становятся помощники судей и специалисты суда, но имеется и тенденция перетекаемости работников из административных органов в судебную систему (например, из налоговых органов). Правильность этой позиции подтверждается тем, что в Германии судьями финансовых судов в основном становятся бывшие работники налоговых органов. Если говорить о стаже работы, то как раз работа в налоговых органах и должна засчитываться в стаж работы для судей административных коллегий. До вступления в должность судья данной коллегии должен пройти обязательную стажировку сроком не менее года в органах управления и в суде. Не исключается возможность организации подготовки судей в Российском университете правосудия для системы административной юстиции.

С учётом этого, доводы сторонников организации административной юстиции посредством специальных административных судов являются не столь убедительными. Кроме того, аргументы против учреждения административных судов сводятся к следующему. Учреждение административных судов потребует огромных финансово-экономических ресурсов, а также создание административных судов в России является довольно сложным из-за её большой территории. Н.А. Громошина пишет: «Ясно, что специализированных судов одного вида не может быть много, и уж в любом случае их будет меньше, чем судов общей юрисдикции. Для маленького государства это не вопрос, а для России с её просторами и дорогами это проблема. Проблема доступности правосудия» [7].

Следует отметить, что другие страны с весьма близкими правовыми системами реализуют на практике идею административного судопроизводства и учреждают административные суды. Например, в Казахстане созданы экономические и административные суды. Однако процесс создания административных судов является сложным, поскольку речь идет о создании новой «ветви» судебной власти, то есть о кардинальном реформировании правовых отношений

в сфере судебной власти. Это требует обсуждения со стороны политиков, практиков и теоретиков.

Судебная власть – это власть, защищающая людей, устанавливающая высокие стандарты нормотворчества и административного поведения должностных лиц. Процесс создания и развития административной юстиции должен продолжаться в двух направлениях:

1. Совершенствование досудебных процедур рассмотрения административных дел. Это не только возможность досудебного обжалования в административном порядке принимаемых решений, но и обеспечение для слабой стороны во всех административных органах единых гарантий качественного и оперативного устранения нарушения прав граждан, что способствовало бы укреплению режима законности и правопорядка в органах власти.

2. Должны улучшаться судебные процедуры как судов общей юрисдикции, так и арбитражных судов.

На сегодня проводимая судебная реформа ещё не завершена и следует отметить, что наиболее эффективным финансово-экономическим и организационным аспектом является не ломка судебной системы и создание административных судов, а реформирование административного судопроизводства. Правовое регулирование административного судопроизводства должно опираться на конституционные основы организации деятельности судебной власти, общин процессуальные принципы и институты судопроизводства, единые для всех его видов, а с другой – создавать специальные процессуальные конструкции и механизмы, объективно настроенные на институты материального и процессуального административного права. В этом залог дальнейшего совершенствования разрешения публично-правовых споров, которые должны рассматриваться не только на процессуальный результат, но и на совершенствование материальных правоотношений.

Литература

1. Рязановский, В. А. Единство процесса: монография — М.: Издательский дом «Городец», 2024.

2. Салищева Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М.: Наука, 1970.

3. Решение Конфликтного суда № 00012 от 08.02.1873 – Государственный Совет [Электронный ресурс]. URL: https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/TC/decision/1873-02-08/00012 (дата обращения: 20.09.2026).

4. Боннер А.Т., Квиктин В.Т. Судебный контроль в области государственного управления. изд. Московского Университета, 1973.

5. Старилов Ю. Н. Административное право: Специальная литература: справочное пособие. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2007. С. 158. ISBN 978-5-9273-1305.

6. В.В. Бойцова, В.Я. Бойцов. Административная юстиция: К продолжению дискуссии о содержании и значении // Государство и право, 1994. № 5. С. 42.

7. Громошина Н.А. О специализированных судах и специализации процессуальной формы. Научные труды Московской государственной юридической академии, 2004. № 1. С. 174-175.

Problems of administrative justice: to be or not to be administrative courts of Russia?
Petrova S.M.
Lebedev Russian State University of Justice Russia

This article addresses issues of administrative justice, which involves resolving legal conflicts between citizens and public authorities. It examines the concept and organization of administrative justice. The author believes it is difficult to determine which administrative justice system achieves greater effectiveness. The choice depends on the national characteristics of a country's development and its socioeconomic needs. Taking this into account, the author concludes that the goal of judicial reform in the near future should be to improve the effectiveness of the judiciary and the standard of legal proceedings by streamlining and diversifying the forms of legal proceedings.

Keywords: administrative justice, administrative court, administrative proceedings, judicial reform, increasing the effectiveness of the judiciary.

References

1. Ryazanovsky, V. A. Unity of the process: a monograph — Moscow: "Gorodets" Publishing House, 2024.
2. Salishcheva N.G. Citizen and administrative jurisdiction in the USSR. Moscow: Nauka, 1970.
3. The decision of the Conflict Court No. 00012 of 08.02.1873 – The State Council [Electronic resource]. URL: https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/TC/decision/1873-02-08/00012 (date of reference: 09/20/2026).
4. Bonner A.T., Kviktin V.T. Judicial control in the field of public administration. ed. Moscow University, 1973.
5. Starilov Yu. N. Administrative law: Special literature: a reference manual. Voronezh: Voronezh State University Publishing House, 2007. p. 158. ISBN 978-5-9273-1305.
6. V.V. Boytsova, V.Ya. Boytsov. Administrative justice: To continue the discussion on the content and meaning // State and Law, 1994, No. 5, p. 42.
7. Gromoshina N.A. On specialized courts and specialization of the procedural form. Scientific Proceedings of the Moscow State Law Academy, 2004, No. 1, pp. 174-175.