

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Юридический институт
Кафедра конституционного, административного и муниципального права

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой

И.В. Мокрушев
подпись, инициалы, фамилия
«27» июня 2016 г.

ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

030501.65 «Юриспруденция»

Административная юстиция в РФ

Научный руководитель

Мерзет Мерзетовна И.А.
подпись, дата

должность, ученая степень инициалы, фамилия

Выпускник

Ольшанский Д.В.
подпись, дата

Ольшанский Д.В.
инициалы, фамилия

Рецензент

Раткин Р.А.
подпись, дата

Раткин Р.А.
должность, ученая степень инициалы, фамилия

Красноярск 2016

Содержание

Введение.....	3
ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ	6
1.1 Понятие административной юстиции	6
1.2 Сущность и содержание административной юстиции.....	11
1.3 Модели административной юстиции в зарубежных странах	18
ГЛАВА 2. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	29
2.1 История развития административной юстиции в РФ.....	29
2.2 Развитие института административной юстиции в РФ в современную эпоху	40
2.3 Судебная реформа и объединение ВС РФ и ВАС РФ.....	43
2.4 Совершенствование процессуальной формы административного судопроизводства. Кодекс административного судопроизводства и его значение для административной юстиции в РФ	46
2.5 Административный иск.....	52
Заключение	56
Список использованной литературы.....	63

Введение

Стремление исследовать и внедрить институт административной юстиции в государственно-правовой механизм России имеет продолжительную историю, корни которой уходят далеко в дореволюционный период. Считается, что первые теоретические обоснования административная юстиция получила в научных трудах ученых-правоведов конца XIX в. – начала XX в.

Административная юстиция представляет собой сложный комплексный институт публичного права. Важно проводить границу между понятиями института административной юстиции и института административного судопроизводства, как самостоятельного вида судопроизводства. По своей сути административная юстиция, как правовой институт, выполняет в обществе и государстве функцию судебного контроля при помощи судебного административного иска (жалобы), который рассматривается по правилам административного судопроизводства, для обеспечения соблюдения исполнения законов и правил должностными лицами исполнительной власти (органами государственного управления, должностными лицами, государственными и муниципальными служащими) в любом цивилизованном государстве.

Административная реформа до настоящего момента не избавила общество от тех проблем, на решение которых она была направлена. Существующая неразбериха в компетенции органов исполнительной власти дает дополнительные возможности для нарушения прав граждан. Необходимость реформирования административного судопроизводства актуализирована проведением административной и судебной реформ¹.

Но судебная реформа, в результате которой объединились ВС РФ и ВАС РФ лишь показала иную тенденцию, а именно — что государство пока не

¹ Старилов Ю.Н. От административной юстиции к административному судопроизводству // Правовые реформы в современной России: значение, результаты, перспективы: материалы науч.-практ. конф., посвященной 50-летию юбилею юрид. фак. Воронеж. гос. ун-та (Воронеж, 20–21 ноября 2008 г.). Вып. 5, ч. 2: Административное и муниципальное право. Сер.: Юбилеи, конференции, форумы. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2009. — С. 400-421.

собирается брать курс на создание самостоятельной ветви власти — административных судов, а это означает, что жалобы (административные иски) и заявления граждан и организаций будут рассматриваться не специализированным судом.

Наличие института административной юстиции является важнейшим атрибутом современного правового государства, то есть государства, обеспечивающего законодательно и практически судебную защиту прав и свобод как гражданина, так и юридического лица. Отсутствие эффективного контроля за деятельностью исполнительной власти чревато ущемлением прав и свобод граждан и организаций, а одной из форм их защиты является именно административная юстиция.

Правовая наука в России и за рубежом выработала за последние годы целый ряд теоретических моделей института административной юстиции, подняла проблемы административного процесса и административной юрисдикции¹. Но говорить об административной юстиции в России как о целостно и эффективно действующей системе правосудия, пока преждевременно. В ходе исследования будут рассматриваться общие закономерности возникновения, становления и развития административной юстиции не только в РФ, но и в зарубежных государствах, выработавших оптимальные механизмы в данной области.

В настоящее время институт административной юстиции в РФ находится в стадии формирования, поэтому важно дать его определение через различные подходы авторов, выделить актуальные вопросы, и в целом комплексно исследовать данное явление. Следует обозначить объект и предмет настоящего исследования.

Объектом исследования являются правоотношения, возникающие в процессе становления и функционирования административной юстиции. Предметом исследования выступает совокупность норм конституционного,

¹ Масленников М.Я. Административная юстиция и административное судопроизводство: соотношение с административным процессом, процессуально-правовая регламентация, перспективы развития//Государство и право. – 2002. — № 9. — С. 10-18

административного права, определяющих правовую природу административной юстиции и проблемы административной юстиции.

В связи с необходимостью теоретического исследования данного феномена обусловлены постановка и решение следующих задач:

1. дать определения понятиям “административная юстиция”, “административное судопроизводство”, “административный суд”, “административный иск”, исследовать их содержание и признаки;
2. исследовать основные подходы к соотношению понятий “административная юстиция” и “административное судопроизводство”;
3. исследовать возникновение, становление и развитие административной юстиции в РФ и зарубежных странах;
4. обозначить основные проблемы формирования административной юстиции на сегодняшний день;
5. разработать предложения по совершенствованию действующего административно-процессуального законодательства.

ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ

1.1 Понятие административной юстиции

Первые теоретические работы об административной юстиции появились во Франции, это связано с именами таких ученых-правоведов, как Жерандо, Батби, Бартелеми.

Изучение природы административной юстиции продолжилось в Германии и добралось до России.

Справедливо замечание о том, что административная юстиция — явление многоплановое. В определении выделяются три основных аспекта¹:

- материальный (сфера действия административной юстиции, её цели и задачи, административно-правовой спор как основание административной юстиции);

- организационный (круг органов административной юстиции, их структура, порядок формирования и функционирования);

процессуальный (процессуальная регламентация рассмотрения административных споров).

Определение административной юстиции, данное в книге М.Д. Загряцкова, звучало следующим образом: «Административной юстицией мы называем особый порядок рассмотрения жалоб на незаконные административные акты, осуществляемый с участием жалобщика как стороны, и имеющий своим последствием отмену или исправление этих актов²».

¹ Николаева Л.А., Соловьева А.К. Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции: Сборник. - СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. — С. 17-31

² Загряцков М.Д. Административная юстиция и жалобы в теории и законодательстве. Развитие идей и принципов административной юстиции. Административный процесс и право жалобы в советском законодательстве. Административно-финансовые распоряжения и административная жалоба. Второе издание.- М.: Право и жизнь, 1925. — С. 19-27

Д.Н. Бахрах предлагает понимать под административной юстицией разрешение в судебном порядке споров граждан и юридических лиц с субъектами публичной власти (административными органами) по вопросам их властной деятельности. Можно сказать иначе: административная юстиция — это рассмотрение судами жалоб граждан и юридических лиц на властные деяния субъектов публичной власти». По мнению Д.Н. Бахраха, в России административная юстиция в основном осуществлялась и осуществляется по нормам гражданско-процессуального права. Следовательно, административная юстиция относится к гражданскому судопроизводству¹.

Другой крупнейший исследователь проблем административной юстиции Ю.Н. Стариков считает, что административное судопроизводство представляет собой судебную защиту граждан от неправомерных действий и решений органов публичной власти, нарушающих их права и свободы, путем рассмотрения судом жалоб гражданина на действия и решения органов управления, должностных лиц, государственных служащих, и является одним из четырех крупных блоков правоотношений, составляющих предмет общей части административного права. Также в общую часть административного права входят организационно-управленческое право, регламентирующее отношения в сфере общей организации управления и его осуществления в различных отраслях и сферах, управленческий процесс (управленческие действия, управленческие процедуры, правовые акты управления, административный договор) и административно-деликтное право, устанавливающее так называемые административно-деликтные (административно-юрисдикционные) отношения².

Л.А. Николаева и А.К. Соловьева предлагают такое определение административной юстиции — «это правовой институт, регулирующий организацию и деятельность судов (общей юрисдикции или

¹ Бахрах Д.Н. Юридический процесс и административное судопроизводство. // ЖРП. — 2000. — № 9. — С. 15-17.

² Стариков Ю.Н., Административные суды в России. Новые аргументы «за» и «против». — М., 2004. — 91 с.

специализированных административных) по разрешению публично-правовых споров о законности правовых актов, действий (бездействия) субъектов публичного управления, осуществляемую в соответствии со специальными процессуальными правилами¹».

Изучение зарубежного опыта построения административной юстиции дает примеры успешного функционирования квазисудебных органов, рассматривающих административные споры. Именно это обстоятельство не позволяет нам отнести судебный характер административной юстиции к числу её необходимых признаков. М.С. Студеникина указывает на эту особенность, подчеркивая что органами административной юстиции могут быть как суды (специализированные административные либо общие), так и квазисудебные органы, не включенные в судебную систему².

Большинство современных ученых указывают в своих трудах на контролирующий потенциал административной юстиции. Н.Г. Салищева³ и Н.Ю. Хаманева⁴ говорят о ней именно как о механизме внешнего судебного контроля за деятельностью органов администрации.

Д.М. Овсянко и Л.Л. Попов подчеркивают, что деятельность судов нельзя сводить только к рассмотрению конкретных судебных дел. «Будучи сильной и независимой, она (судебная власть) является гарантом прав каждого и должна быть в состоянии защитить эти права, кто бы на них не покушался. Но, что не менее значимо, судебная власть - это еще и гарантия нормальной деятельности исполнительной власти⁵».

Н.Г. Салищева понимает под административной юстицией систему внешнего контроля за действиями административных органов и их

¹ Николаева Л.А., Соловьева Л.К. Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции: Сборник. — СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. — 37 с.

² Студеникина М.С. Нужен ли специальный закон об административной юстиции? // Закон: создание и толкование. — М.: Спарк, 1998. — С. 179-184.

³ Салищева Н.Г. О некоторых способах защиты и охраны прав, свобод и законных интересов граждан в сфере деятельности исполнительной власти в Российской Федерации // Конституция РФ и совершенствование механизмов защиты прав человека. — М., 1994. — 78 с.

⁴ Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. — М., 1997. — 132 с.

⁵ Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. — М.: Юристъ, 2002 — 452 с.

должностных лиц по отношению к гражданам, это определение отражает цели административной юстиции в системе обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Н.Ю. Хаманева понимает административную юстицию как систему специальных органов, которые осуществляют контроль в сфере управления.

А.К. Соловьева подчеркивает три основных аспекта административной юстиции: 1. материальный, связанный с природой спора (административно-правового спора), 2. организационный, обусловленный наличием специальных органов по рассмотрению указанных споров; 3. формальный, т. е. наличие специальных процессуальных норм и порядка рассмотрения публично-правовых споров.

Для дальнейшего исследования административной юстиции, следует прежде всего разграничить понятия административная юстиция и административное судопроизводство, которые будут использоваться как основополагающие в данной работе.

Административная юстиция — это правовой институт, выполняющий в обществе и государстве функцию судебного контроля при помощи судебного административного иска (жалобы), который рассматривается по правилам административного судопроизводства, для обеспечения соблюдения исполнения законов и правил должностными лицами исполнительной власти (органами государственного управления, должностными лицами, государственными и муниципальными служащими) в любом цивилизованном государстве.

Административное судопроизводство — система специализированных органов или специальных судов по контролю за соблюдением законности в системе государственного управления, или особый процессуальный порядок разрешения административно-правовых споров между гражданином или организацией с одной стороны и органом государственного управления, с другой стороны.

Итак, административное судопроизводство следует понимать прежде

всего как правосудие, осуществляемое специализированными административными судами в особом судебном процессуальном порядке, по рассмотрению и разрешению административных и публичных дел с целью защиты прав, свобод и охраняемых законом интересов человека и гражданина, юридических лиц и их объединений от произвола чиновников. От административного судопроизводства следует отличать административную юстицию. Понятие административная юстиция более широкое т.к. включает в себя рассмотрение административных споров, вытекающих из публично-правовых отношений и связанных с защитой прав граждан и организаций против действий (бездействия) органов государства в особом (административном) порядке как судебными, квазисудебными и внесудебными административно-юрисдикционными органами. Административное судопроизводство осуществляется только в судах, независимо от того специализированные суды или квазисудебные органы.

Следует выделить и исследовать основные признаки, которые характеризуют административную юстицию в целом.

Во-первых, для всех систем административной юстиции характерно отнесение к её ведению споров, возникающих в сфере административного управления между гражданами и организациями, и административными органами с другой. Круг и содержание этих споров индивидуальны в каждой отдельной системе административной юстиции, однако общим для всех споров является их административно-правовой характер. Как бы не различались между собой отдельные системы, наличие спора об административном праве характеризует административную юстицию как спорную юрисдикцию по административным делам.

Во-вторых, во всех системах административной юстиции в качестве юрисдикционного органа используется орган специально созданный или приспособленный к разрешению споров о праве. В одних случаях эту роль играют квазисудебные органы или суды общей юрисдикции. В других случаях юрисдикционные функции возлагаются на специальные административные

суды.

В-третьих, система административной юстиции предполагает, что, рассмотрение и разрешение административных споров происходит в установленной законом процессуальной форме. Судебный процесс в административных судах построен по образцу общего судебного и нередко почти полностью его воспроизводит. Процесс в административных судах является гласным, публичным, устным, носит состязательный характер.

В-четвертых, отличительным свойством административной юстиции является участие в административно-правовом споре органа управления, его должностного лица, действия или бездействия которых обжалуются (т.е. речь идет о споре между сторонами, связанными отношениями власти-подчинения).

В-пятых, особенностью административной юстиции является публичный характер объекта правонарушения (публичные права и свободы), что, впрочем, не исключает нарушения одновременно и иных прав, не относящихся к публичным.

Под целью административной юстиции в контексте данной работы будет пониматься защита «субъективных публичных прав граждан и юридических лиц».

Каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих нарушены его права и свободы. Но количество обращений в суды по административным спорам не снижается.

1.2 Сущность и содержание административной юстиции

Правовой институт, выполняющий в обществе и государстве функцию судебного контроля за управлением (управленческими действиями органов исполнительной власти, должностных лиц, государственных и муниципальных

служащих) в Российской Федерации принято называть административной юстицией. Административной юстиции как научной проблеме посвящено много работ, в которых она рассматривается в историческом, юридически-содержательном и сравнительно-правовом аспектах. Учеными исследовалась проблема административной юстиции и в царской России, и в советские годы, и в послереволюционный период было опубликовано много статей, авторы которых пытаются исследовать само понятие «административная юстиция», ее черты, правовые особенности и перспективы развития этого института в Российской Федерации. Как уже отмечалось, проблема административной юстиции в процессе своего развития претерпела смену самых противоположенных мнений. В 1925 году «институт административной юстиции является чуждым советскому праву»¹. В 1947 году «в советском праве не может быть административного иска»². И в конечном итоге, до убеждения в том, что «юрисдикционный контроль над законностью государственного управления наконец-то выделится из гражданского правосудия, как в структурном, так и в процессуальном смысле и приобретет все надлежащие институционные компоненты»³.

Административная юстиция предназначена для разрешения споров, возникающих из отношений власти и подчиненения, она функционирует на базе судов общей юрисдикции и арбитражных судов, осуществляющих административное судопроизводство либо на базе квазисудебных органов.

Н.Г. Салищева дает характеристику административной юстиции с точки зрения ее контролирующего потенциала: «это система внешнего контроля над действиями административных органов и их должностных лиц по отношению к

¹ Носов Е.К. К вопросу о теории советской административной юстиции // Советское право. — 1925. — №4. — С. 83-85.

² Абрамов С.Н. В советском праве не может быть административного иска // Социальная законность. — 1947. — №3. — С. 8-12

³ Скитович В.В. Судебная власть как системное образование // Правоведение. — 1997. — №1. — С. 153-155.

гражданам¹», указывает на целевое назначение административной юстиции в системе обеспечения прав и свобод граждан.

В рамках традиционного подхода административная юстиция характеризуется своей самой главной чертой – административно-правовым спором. Наличие правового спора (административно-правового, управленческого спора) о публичном праве, возникшего в связи с реализацией публичного управления, исполнительной власти, управленческой деятельности государственных и муниципальных служащих, должностных лиц, то есть в сфере управленческой деятельности.

В российском правоведении административный спор о публичном праве как разновидность правового конфликта еще не стал предметом глубоких теоретических исследований. Одна из причин неудовлетворительной разработанности в отечественной литературе проблемы административно-правового спора связаны с отрицанием возможности его существования в советском праве. Лишь в послевоенный период, когда административную юстицию постепенно перестают рассматривать как буржуазный институт и происходит ослабление идеологического ригоризма, вопрос административного спора рассматривается снова. К 70-м годам утверждается мнение, что в делах, возникающих из административно-правовых отношений, суд разрешает спор о праве, но о праве не гражданском, а административном. Обжалуя в суд административный акт, гражданин заявляет о своей несогласии с действиями органов управления, требует признать их незаконными. Разрешение административного спора – способ судебной проверки законности и обоснованности решений административных органов и должностных лиц.

В административном споре орган управления реализует не властные полномочия, а такие же права и обязанности, что предоставлены другой

¹ 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. — 1994. — №14. — С. 84

стороне – гражданину, то есть права и обязанности, выражающиеся в формулировании, обосновании и доказывании своих требований и возражений.

Споры о праве не могут быть ни вертикальными, ни горизонтальными, так как это всегда конфликты равноправных сторон. Иное дело, что субъекты административного спора не равны фактически: с одной стороны, орган исполнительной власти или должностное лицо, в распоряжении которых находятся значительные информационные, людские и другие ресурсы, а с другой – гражданин, такими ресурсами не обладающий. Именно это обстоятельство должно в первую очередь предопределять специфику правовых процедур разрешения административного спора. Административно-правовой спор представляет собой юридический конфликт. Он возникает между государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами, с одной стороны, и иными субъектами права, с другой стороны, в связи с нарушением субъективных публичных прав физических или юридических лиц, осуществлением противозаконного административного нормотворчества.

Предметом административного спора можно считать субъективные права и обязанности, относительно которых в связи с принятым административным актом возникли разногласия. Кроме того, в предмет административного спора могут входить вопросы о нарушении административным актом законных интересов. Основание административного спора — это фактическая сторона правового конфликта, которая обозначает различные по своему правовому действию обстоятельства спорной ситуации.

Административная юстиция обладает рядом исключительных характеристик:

- 1) именно нарушение публичных прав граждан и организаций составляет предмет административной юстиции; при этом нарушения, вызванные незаконными действиями и решениями органов управления и должностных лиц, могут касаться и других субъективных прав граждан и юридических лиц;

2) органы административной юстиции, в известной степени, должны быть независимы как от других ветвей власти (иных органов управления), так и от судов общей юрисдикции, они осуществляют также внешний контроль исполнительной власти, то есть судебный контроль над работой органов управления и должностных лиц.

3) для административной юстиции характерно существование специальных субъектов правоотношения (граждане, организации, органы публичного управления, субъекты исполнительной власти, должностные лица); должностные лица (судьи), рассматривающие споры в области управления, обладают специальными знаниями и квалификацией в конкретных областях функционирования органов исполнительной власти;

4) административно-правовые споры подведомственны либо судам общей юрисдикции, либо специальным административным судам, отделенным от судов общей юрисдикции, либо квазисудебным органам;

5) административные споры рассматриваются по установленным процессуальным законодательством правилам, которые обеспечивают участникам правового спора формальное (процессуальное) равенство, то есть в рамках специально созданных процедур рассмотрения жалоб (или исков). При рассмотрении административного дела должны соблюдаться все принципы административного процесса (гласность, устность, законность, состязательность, непосредственность и т. д.).

Д.Н. Бахрах предлагает различать административную юстицию в широком и узком смысле для того, чтобы лучше познать суть данного феномена. В широком смысле она представляет собой правосудие, осуществляемое на основе обращений граждан по поводу законности действий органов управления и должностных лиц. Сюда включаются также и гражданские дела по искам граждан к исполнительной власти о восстановлении на работу, взыскании ущерба, причиненного незаконными действиями государственных органов, о незаконной выдаче ордера на жилую площадь и прочие. В узком смысле под административной юстицией понимается

рассмотрение судами жалоб граждан на акты должностных лиц (служащих) и органов управления¹.

Весьма интересно понимание административной юстиции как правового средства и одновременно способа разрешения юридических коллизий. Традиционно под юридическими коллизиями понимаются расхождения или противоречия между отдельными нормативно-правовыми актами, которые регламентируют одни и те же либо смежные общественные отношения, а также противоречия, возникающие в процессе правоприменения и осуществления уполномоченными государственными органами и должностными лицами определенных за ними полномочий. Юридические коллизии препятствуют осуществлению гражданами принадлежащих им прав, свобод и законных интересов, разрушают механизм правовой защиты указанных прав, нарушают юридический режим действия правовых актов управления, мешают достижению эффективности административного нормотворчества.

Поэтому административная юстиция, используя содержащийся в ней право-обеспечительный и правовосстановительный юридический потенциал, может способствовать разрешению юридических коллизий. Причем использование административно-юстиционного законодательства может содействовать эффективному использованию и иных способов разрешения юридических коллизий. Например: обеспечение толкования нормативных правовых актов, принятие нового акта, отмена старого акта, внесение изменений, дополнений или уточнений в действующие акты, систематизация законодательства, ведение переговорного процесса, оптимизация правопонимания, взаимосвязи теории и практики.

Таким образом, административная юстиция, являющаяся необходимым атрибутом современного правового государства, может обеспечивать правовым (легальным) путем преодоление возникающих юридических коллизий как в

¹ Бахрах Д.Н. Административное право России. — М.: Норма, 2002. — 640 с.

области обеспечения прав и свобод человека и гражданина, так и в сфере судебного контроля над законностью правовых актов управления¹.

Некоторые исследователи полагают, что административная юстиция — понятие более узкое, чем административное судопроизводство. Так, А.Б. Зеленцов считает, что административное судопроизводство включает не только судебный порядок рассмотрения административных исков, оспаривающих законность действий администрации (административную юстицию), но и судебный порядок привлечения к административной ответственности (судебное производство по делам об административных правонарушениях). Прежде всего, ученый обращается к ч. 2 статьи 118 Конституции РФ, в которой используется термин «административное судопроизводство». Анализируя данную статью в свете постановлений Конституционного Суда РФ, он приходит к выводу о том, что Конституционный суд связывает административное судопроизводство с публично-правовой (причем именно административно-правовой) природой отношений, по поводу которых возник спор и выделяет два вида административного судопроизводства: осуществляемое судом общей юрисдикции и осуществляемое арбитражным судом. Далее автор заявляет о том, что предметом рассмотрения в порядке административного судопроизводства выступают административные правонарушения и административные споры. Этим двум категориям споров соответствуют административно — деликтная юрисдикция и административно — тяжёбная юрисдикция или административная юстиция².

К аналогичным выводам относительно административно-судебного потенциала ст. 118 Конституции РФ приходят и другие исследователи³.

Субъективный фактор, то есть различные подходы авторов в процессе познания административной юстиции, позволяет рассмотреть этот правовой

¹ Тихомиров Ю.А. Юридическая коллизия. — М.: Статус, 1994. — 124 с.

² Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) // Юрист. — 2003 — № 11 — С. 46

³ Серков П.В. Введение административного судопроизводства - конституционный долг законодателей // Российская юстиция, 2003. — № 12 — С. 46-68.

институт под разными углами. Однако до сих пор не ясно каким образом государство может минимизировать число споров с гражданами.

Для более полного познания института административной юстиции и её признаков следует обратить внимание не только на позиции отечественных исследователей, но и исследовать модели административной юстиции в зарубежных государствах.

Процессуальный механизм, способный обеспечить защиту прав и законных интересов граждан в публично-правовых отношениях, является важнейшей правовой гарантией, имеющей конституционно-правовую основу, и характеризуется единством системы процессуальных средств, при помощи которых осуществляется реализация права заинтересованного лица на судебную защиту своих прав в случае их нарушения; упорядочением процессуальной деятельности субъектов административного процесса, образованием самостоятельной подсистемы административных судов, а также установлением специальной процессуальной формы рассмотрения административных споров.

Как и в прежние времена, научная доктрина не поспевает за динамично развивающимся законодательством, в основе которого должны быть положены правовые механизмы не только признания, но и, прежде всего, обеспечения субъективных прав граждан в публичной сфере.

1.3 Модели административной юстиции в зарубежных странах

В блоке стран, использующих суды общей юрисдикции для внешнего контроля за администрацией, следует выделять следующие модели организации административной юстиции:

1) Модель исключительной компетенции судов общей юрисдикции, при которой полностью исключается наличие как специализированных административных судов, так и квазисудов, а также не производится специализация судебных составов. Судебный контроль осуществляется по

правилам гражданского разбирательства (Дания, Норвегия, Мальта, Марокко и др.).

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

Близость административных трибуналов и судов проявляется и в схожей процессуальной регламентации порядка рассмотрения споров. Так, несмотря на отсутствие единого процессуального акта, регулиющего порядок производства в трибуналах, при рассмотрении административных дел квазисуды обязаны соблюдать принципы «естественного правосудия». Первым из этих принципов является «правило против предубеждения» - отсутствие у квазисудебного органа личной заинтересованности в исходе дела. Вторым принципом является «правило справедливого заслушивания» - возможность стороны выступить в процессе, представить доказательства, опровергнуть доводы другой стороны, обжаловать вынесенное решение и т.д.

3) Модель судов общей компетенции со специализированным административным судопроизводством (Японская модель). Контроль за

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

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

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

1) Дуалистическая (французская) модель. В её основе лежит специфическая трактовка принципа разделения властей, не позволяющая судам общей юрисдикции вмешиваться в деятельность органов исполнительной власти, что привело к формированию административно-судебных органов в рамках самой администрации. Во Франции, например, общий суд даже при рассмотрении гражданского или уголовного дела устраняется от решения вопросов административного права и обращается с запросом в административный трибунал. Мнение административного трибунала будет иметь преюдициальное значение для дальнейшего рассмотрения дела. По статусу такие органы максимально приближены к другим судам, и их деятельность рассматривается в качестве одного из видов правосудия. Помимо самой Франции, эта модель реализована в Италии и Греции. В 1985 г. французская модель была успешно внедрена в Египте, где до этого

административные дела рассматривали суды общей юрисдикции. Высшей инстанцией по рассмотрению административных дел стал Верховный административный суд, не входящий в египетскую судебную систему¹.

2) Германская модель идет путем «разделения» судебной ветви государственной власти на отдельные «ответвления». Таким образом достигается отделение юстиции от администрации, а сфера публичных интересов становится предметом специального судебного разбирательства. Административные суды полностью отделены от судов общей юрисдикции и возглавляются Высшим административным судом. Данная модель воспринята Швецией, Индонезией и Мозамбиком.

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

Другой распространенной классификацией систем административной юстиции является их подразделение на англо-саксонскую, французскую и германскую. Очевидно, в рамках данной классификации за основу берется определенный способ организации органов административной юстиции, сложившийся в ходе исторического развития в Великобритании, Франции и Германских землях и затем заимствованный в других странах. Рассмотрим подробнее конкретные черты административной юстиции, присущие данным странам.

В основе французской административной юстиции лежит специфическое «жесткое», или «про-административное», понимание разработанной Монтескье теории разделения властей. По закону от 24 августа 1790 года «функции судебные отдельные и должны быть неизменно разграничены от функций

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

административных; судьи не могут, под страхом ответственности за служебное преступление, каким бы то ни было образом нарушать деятельность административных учреждений, ни призывать к себе администраторов по предмету их функций¹». Исполнительная власть должна беспрепятственно осуществлять текущее государственное управление. Следовательно, судам не должны быть подсудны дела против администрации, так как рассмотрение судом любого спора в отношении исполнительной власти представляет собой вмешательство в её самостоятельность и является посягательством на принцип разделения властей.

В Великобритании современные пределы судебного вмешательства в деятельность исполнительной власти были определены прецедентным правом в первой половине XX века в деле «Объединенная Галерея Провинциального Искусства Лтд. против компании Веднзберри Корп.». В Решении Высокого Суда по данному делу сформулированы фундаментальные положения, отражающие подход английской судебной системы к судебному вмешательству в сферу исполнительной власти. По наименованию одной из сторон эти положения были названы «принципом Веднзберри». Суть его в следующем. При осуществлении судебного пересмотра суд не исследует существо принятого госорганом решения, его правильность и обоснованность. Проверка законности решения — вот его прерогатива. Вместе с тем, в том случае, если при принятии обжалуемого акта госорганом были реализованы т.н. дискреционные полномочия, т.е. когда законодательство позволяло органу решить вопрос по своему усмотрению с учетом конкретной ситуации, суд при проверке данного решения обязан также определить правильность реализации госорганом такого усмотрения. Если норма закона предоставляет госоргану дискреционные полномочия, необходимо выявить явные или предполагаемые обстоятельства, которые этот орган должен был принять во внимание при реализации данных полномочий. Напротив, если из природы правоотношения и

¹ Дерюжинский В.Ф. Административные суды в государствах Западной Европы. — СПб., 1906. — С. 7.

общего толкования закона следует, что определенные обстоятельства не являются существенными при рассмотрении данного вопроса, властный орган должен игнорировать такие несущественные сопутствующие обстоятельства. Недобросовестность принятого госорганом решения, его нечестность и необоснованность, его противоречие государственной политике — обстоятельства, при выявлении которых суд в любом случае имеет право вмешаться в дискреционные полномочия органа исполнительной власти.

Германская система построения административной юстиции ведет свое начало от административных судов Пруссии, учрежденных во второй половине XVIII века. Теоретическим обоснованием необходимости введения особого вида судопроизводства явилось учение о разделении права на частное и публичное, известное с древних времен. Развив это учение, прусский юрист - государствовед, профессор Берлинского университета Рихард Гнейст, помимо прочего, пришел к выводу о недопустимости рассмотрения частноправовых и публично-правовых споров в рамках одной судебной системы, поскольку при рассмотрении последних суд не только защищает права сторон спора (субъективные права), но и выполняет задачу по поддержанию объективного правопорядка в государстве. Таким образом, при рассмотрении административных споров обеспечивается функционирование государственного механизма в рамках права. Возможность эффективного обжалования властных актов Гнейст рассматривал в качестве главного атрибута правового государства. Суд, по его мнению, был «пределом» государственной (административной) власти¹. С учетом специфики основного объекта защиты - объективных публичных прав, предлагалось создать самостоятельную систему административных судов. Учение Гнейста поддерживали и другие прусские ученые: Кисслинг, Шульце, Корб.

Идеи Гнейста получили претворение в жизнь в ходе прусской административной реформы 1870-х годов. В 1872 г. был принят Устав

¹ Гнейст Р. Правовое государство и административные суды Германии. Под ред.: М.И. Свешникова, прив. доц.; Перевод: Ф.С. Фустов. — 2-е изд., испр. и доп. — СПб.: Тип. В. Безобразова и Ко, 1896. — С. 45.

окружного управления, предусматривавший введение трехуровневой системы органов административной юстиции. Возглавлял эту систему Высший административный суд Пруссии. Ниже стояли областные административные суды, формировавшиеся из представителей местного самоуправления, избиравшихся на определенный срок. На уровне уезда роль по рассмотрению административных споров возлагалась на должностных лиц местного самоуправления, также действовавших на срочной основе. Следует учесть, что местное самоуправление в Пруссии, в отличие от современной России, не обособлялось от государства, а рассматривалось как его неотъемлемая составляющая, как сила, формирующая государство «снизу». Местное прусское чиновничество входило в единый государственный аппарат.

Однако сфера деятельности административных судов была весьма ограничена в силу непризнания прусским правом всеобщей клаузулы - то есть обжаловаться могли только те действия и решения публичной власти, возможность судебного оспаривания которых прямо устанавливалась законом. Прусский подход к административной юстиции был заимствован и в других германских землях: Бадене, Гессене, Баварии, Вюртембурге.

Современная система административных судов в Германии унаследовала многие черты прусской системы. Административные суды образуют самостоятельную ветвь правосудия, независимую от гражданских судов и судов специальной компетенции.

Важно заметить, что в зарубежных странах понятие “административная юстиция” не имеет легального определения, оно не используется, но во внимание берется его содержание.

В различных государствах существуют разные определения для данного феномена, которые направлены на конкретную национальную правовую систему. Существующие в мире варианты определения данного понятия объединяет то, что это своего рода форма контроля за соблюдением законности в сфере государственного управления.

Практически во всех странах¹ реализован тот или иной способ организации внешнего контроля за действиями администрации через систему судебных или квазисудебных органов. В некоторых странах система внешнего контроля была сформирована самостоятельно, в некоторых - была заимствована. В любом случае конкретный способ организации судебного либо квазисудебного контроля напрямую связан с историческим развитием конкретно государства, его правовыми и историческими традициями.

В научной литературе предлагаются различные способы классификации, позволяющие так или иначе сгруппировать страны со схожим подходом к организации внешнего контроля за деятельностью администрации². Следует заметить, что любая подобная классификация является в известной степени условной, поскольку действительность (особенности той или иной страны) оказывается богаче любого классификационного критерия.

В Германии существует пять самостоятельных систем (общая юстиция, социальная юстиция, финансовая юстиция, трудовая юстиция, административная юстиция). Административные суды расположены во всех землях. В своей деятельности административная юстиция руководствуется специальными нормативно-правовыми актами. Облик системы административной юстиции ФРГ определяют два базовых закона: закон 1976 года об административном производстве, устанавливающий порядок совершения действий и принятия решений органами публичной власти в отношении граждан, а также административного урегулирования возникающих в результате принятия таких актов споров; закон об административных судах 1960 года, регулирующий порядок административно-судебной защиты нарушенных прав граждан.

Во Франции существуют две независимые судебные системы: общих и административных судов. Система административных судов Франции

¹ Правовые системы стран мира: Энциклопедический справочник (отв. ред. докт. юрид. наук, проф. А.Я. Сухарев). — М.: «НОРМА», 2003 г. — 976 с.

² Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. — М., 2003. — 192 с.

включает в себя административные суды общего права, специализированные административные суды, апелляционные суды и государственный совет, который выполняет функции высшего административного суда. Деятельность административных судов осуществляется на основании специального кодекса административного судопроизводства.

Специальные законы, регламентирующие порядок административного судопроизводства, действуют в Нидерландах, Великобритании и США. Подводя итоги, можно сделать вывод, что для развитых стран Запада характерна общая тенденция к специализации административного правосудия и формированию специальной отрасли административно-процессуального законодательства.

В российской юридической литературе колоссальный массив научных трудов сравнительно-правового характера, и это, безусловно, выделяет ее среди других национальных правовых доктрин. При этом особое внимание российскими учеными-правоведами уделяется вопросам европейского опыта в сфере защиты прав и законных интересов человека. Однако, к большому сожалению, крайне редко предметом научного исследования становится американское федеральное право, особенно по вопросам охраны прав человека от произвола государственной администрации¹.

Отличительной чертой американской административной юстиции является сосредоточивание в одном федеральном агентстве огромного разнообразия функций и полномочий. Основная обязанность американского административного агентства заключается в осуществлении регулятивной (исполнительной) политики государства в соответствии с законами, используя различные средства и способы, данные конгрессом. Например, основная задача Федеральной торговой комиссии — предотвращение использования в межгосударственной торговле несправедливой, недобросовестной и антиконкурентоспособной практики в деловых отношениях.

¹ Federal Trade Commission Act (Закон о Федеральной торговой комиссии) // Бизнес-группа. – Режим доступа: <http://business-gruppa.ru/federal-trade-commission-act-zakon-o-federalnoj-torgovoj-komissii> (дата обращения: 15.05.2015)

На примере Федеральной торговой комиссии США (далее – Комиссия) возникает один из этих вопросов: может ли административное агентство, которое по правовому статусу и структуре столь отличается от суда, беспристрастно выполнять функцию судебного органа по выяснению справедливости при возникновении административно-правового спора? Хотя на сегодняшний день в США существует доктринальное разногласие относительно аналогии административной адьюдикации с судебным процессом, у Комиссии есть, по крайней мере, одна функция, которая по своему характеру, бесспорно, является судебной. Если у Комиссии есть причина полагать, что человек нарушает любой из законов, который она администрирует, то она вправе подавать формальную жалобу на рассмотрение в квазисудебном порядке. Процесс, который следует после, подобен гражданскому процессу в суде, но при этом имеет некоторые отличительные особенности. Если Комиссия, основываясь на заключении административного судьи¹, находит, что предполагаемые нарушения закона были доказаны, то она вправе применять санкции по отношению к правонарушителю. Как и в судопроизводстве, решение агентства должно быть основано на доказательствах, и бремя доказывания опирается на истца. Основные различия между судебным и административным квазисудебным решением заключаются не в процедуре, а в институциональном плане.

Судья общей юрисдикции редко обладает знаниями эксперта по рассматриваемому спору, гарантируя, что он приблизится к каждому новому случаю детально и подробно. В контрасте у административного судьи есть более активное и утвердительное обязательство – достигнуть целей и осуществить политику, объявленную конгрессом. Их успех обусловлен позитивными результатами федерального агентства по достижению поставленных конгрессом или президентом целей. Кроме этого, он, как

¹ Караманукян Д. Т. Правовой статус административного судьи в США // Вестн. Ом. юрид. акад. 2010. № 12. С. 21–22

правило, является экспертом по рассматриваемому делу, в силу чего принимает решение, основываясь на специальных знаниях.

Несмотря на различия правопорядков зарубежных государств, в современных условиях расширение и углубление судебного контроля за деятельностью органов публичной власти превратилось в общемировой стандарт современного административного правосудия.

ГЛАВА 2. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1 История развития административной юстиции в РФ

Модель института административной юстиции начала формироваться ещё в дореволюционной России. А становление и развитие административной России начинается с реформ 60-70 годов XIX века или с эпохи Петра I, но хотелось бы заглянуть в еще более раннее время – XVI – XVII века Московского государства. Именно в эти два столетия в системе московского государства функционировал Челобитный приказ, который выполнял следующие функции: 1) принимал челобитные (жалобы граждан) на решения должностных лиц того времени – дьяков, подьячих, воевод и других лиц власти; 2) подвергал суду тех, на кого подавались челобитные; 3) контролировал деятельность других правительственных учреждений.

В течении XVIII века – и первой половины XIX века административная юстиция развивается с точки зрения лишь надзора за властью, который представляли присутствия и Сенат. Данные органы принимали жалобы на чиновников и осуществляли надзор за их деятельностью. В начале 60-х годов XIX века члены Государственного Совета пришли к тому, что «чувствуется недостаток в таких местных учреждениях, которые могли бы правильно, беспристрастно и без замедления разрешать возникающие по делам управления споры, пререкания и всякие вообще вопросы судебно-административного свойства». В результате судебной реформы 1864 года, произошло отделение судебной власти от административной власти. Были созданы земские и городские самоуправления, что повлекло за собой в 70–90 – е года создание в каждой губернии особого судебно-административного присутствия для разбора жалоб граждан на земские, городские и иные местные власти. Создавалось 10–14 присутствий в каждой губернии, причем каждое рассматривало жалобы и

выносило по ним решения по своему кругу дел (присутствия по земским и городским делам, по крестьянским делам, по фабричным делам, по промышленному налогу, по воинской повинности и другие). Губернские присутствия были коллегиальными органами и назывались присутствиями смешанного состава. В состав этих органов входили губернатор, вице-губернатор, губернский предводитель дворянства, председатель окружного суда, депутаты городского или земского собраний, а также должностные лица, являющиеся специалистами в той области, которой занималось присутствие. Органом, осуществляющим высший надзор за всеми органами управления в России, был Сенат, который являлся высшим органом административной юстиции. В Сенате самую важную роль играл его первый департамент, который ведал административно-судебными делами: 1) разрешал пререкания органов власти жалобы между собой; 2) разбирал между гражданами и властью. Сенат осуществлял надзор за деятельностью всех государственных, земских, городских учреждений. Каждый гражданин мог обратиться в первый департамент Сената, если его жалоба не была рассмотрена в губернском присутствии смешанного состава или его не удовлетворило решение данного органа. В Сенат подавались жалобы на постановления финансовых органов, на неправильное привлечение отдельных лиц к отбыванию государственных повинностей, жалобы государственных служащих на лишение их пенсии, на низкую заработную плату и т.д. Губернские присутствия смешанного состава трудно было назвать административными судами из-за их бюрократического состава, отсутствия публичности и состязательности при рассмотрении жалоб жителей губернии. Да и деятельность Сената как судебно-административного органа имела немало недостатков, так как было достаточно сложное делопроизводство и архаичное регулирование этой деятельности процессуальными нормами. Рассмотрение дел в Сенате, так же, как и в губернских присутствиях, не базировалось на принципах гласности, публичности и состязательности. Зачастую наблюдалась волокита при разборе дел.

Изначально задача по рассмотрению административных споров целиком возлагалась на Первый Департамент Сената. Первый Департамент Сената являлся по общему правилу органом второй инстанции, но мог разбирать дела и в первой инстанции. Положение о земских учреждениях от 12 июня 1890 года предоставило частным лицам (гражданам) право приносить жалобы в административном порядке на действия и постановления земских органов Первому Департаменту Сената. Этот же Департамент разрешал споры между органами местного самоуправления и государственного управления. Также Сенат рассматривал жалобы на действия министров и обладал правом возбуждения вопроса об их ответственности. При этом Сенат как обладал полномочиями кассационной инстанции, направляя решение на новое рассмотрение административного органа с указаниями на допущенные нарушения, так и был вправе самостоятельно принять новое решение по спорному вопросу. Важно, что полномочия Сената не ограничивались лишь формальной проверкой административного акта, но и давали ему возможность вмешиваться в сферу административного усмотрения, т.н. дискреционных полномочий государственного органа.

Огромный наплыв жалоб по крестьянским делам привел к обособлению Особого по крестьянским делам отделения из состава первого департамента и преобразованию его в самостоятельный Департамент Сената под названием II Департамента по крестьянским делам. Порядок обращения с жалобами подробно регламентировался специальными Правилами.

Современники оценивали оба Департамента именно как орган административной юстиции. Так, ученый-административист и государствовед А.Э. Нольде писал: «Сенат приобрел значение высшего органа административной юстиции, судилища для охраны публичных прав граждан, поскольку таковые признаются в законе¹».

¹ Нольде А.Э. Правительствующий Сенат в XIX веке // Журн. Мин. юстиции. — 1899. — № 3. — С. 47.

Следует заметить, что в течение последней трети XIX в. - начала XX в. (а именно этот период можно называть временем расцвета административно-спорных функций Сената) предпринималось несколько попыток его реформирования. Так, в 1860 г. Главноуправляющий по II отделению Императорской канцелярии и министр юстиции Д.Н. Замятнин подали в Комитет министров доклады о необходимости реформы Сената, в которых указывалось на то, что следует усилить роль Сената именно как органа административной юстиции. К сожалению, положения данных докладов не нашли министерского одобрения и не были реализованы.

Идея введения в России административных судов вынашивалась и великим русским реформатором П.А. Столыпиным. По его поручению известным ученым-правоведом И .Я. Гурландом в 1908 году была составлена исследовательская записка. В записке давался обзор зарубежных систем административной юстиции, производилась теоретическая оценка таких категорий, как административный иск, административная неправда и т.п.¹. В основном предложения о реформировании коснулись уровня губернского управления и предполагали создание специальных судебно-административных коллегий, подчинявшихся губернатору. Для рассмотрения административных исков, соединенных с требованиями о взыскании убытков, предлагалось создать особые присутствия при общих судах, в которые входили бы не только судьи, но и представители от местного дворянства, земства и городского самоуправления. В 1909 году данный проект был отвергнут Советом по делам местного хозяйства и, как следствие, не получил шанса на внесение в Государственную Думу.

В 1907 г. Министерство юстиции внесло в Государственную думу законопроект «О некоторых изменениях в порядке производства и решения дел в сенатских департаментах прежнего устройства». Государственная Дума

¹ Корф С.А. Административная юстиция в России. Т.1. — СПб., 1910. — 468 с.

работала над данным проектом 9 лет, и 26 декабря 1916 г. одноименный закон был принят¹, о чем речь пойдет далее.

Деятельность Сената не находила широкого одобрения среди юристов-современников. Прежде всего, сама процедура рассмотрения дел была далека от гласности и публичности, преобладал архаичный письменный процесс, полный формализма. При рассмотрении конкретных дел в процессе в обязательном порядке участвовал министр либо главноуправляющий от ведомства, принявшего обжалуемый акт, притом с правом голоса наравне с сенаторами. Существенно затягивало разбирательство либо делало его полностью невозможным и правило о единогласном решении всех сенаторов, даже если они к моменту принятия решения отсутствовали, вышли со службы или умерли. Недовольство вызывала и крайняя зависимость Первого и Второго Департаментов от министра юстиции - Генерального прокурора, а также обер-прокуроров, организовывавших поступление административных дел в Сенат, назначение их к рассмотрению, и руководившие аппаратом юристов канцелярии Департамента, в задачу которых входила подготовка дела к слушанию, а также, зачастую, составление проекта решения по нему для сенаторов. Довершало общую негативную картину и то, что во многих областях государственного управления, как было отмечено, попросту не существовало присутствий, что, по словам профессора И.Т. Тарасова, делало Сенат «куполом без здания и фундамента».

Таким образом, можно сделать вывод, что в России XIX века – первых десятилетиях XX века органов административной юстиции приближенных непосредственно к населению не было. Такое построение административной юстиции России И.Т. Тарасов назвал, как «купол без фундамента». Для того чтобы приблизить административную юстицию к народу и приспособить ее к национальным особенностям государства, необходимо было провести полную

¹ Собрание узаконений и распоряжений правительства. — СПб: Отдел первый, 1917. — № 17 — 58 с.

реформу государственного управления России и создать целую систему органов административной юстиции.

Осенью 1908 года Министерство внутренних дел составило по тезисам П.А. Столыпина доклад под названием «Проект преобразования учреждений губернского управления статс-секретаря Столыпина». В данном докладе определялось понятие административной юстиции, и предлагалась программа административных мероприятий, призванных создать уездно-волостных органов административной юстиции и качественно улучшить деятельность, как губернских присутствий, так и Сената.

Но данную программу не смогли реализовать, так как в 1911 году был убит П.А. Столыпин, а следом за этим в 1914 году началась первая мировая война.

После революции, 30 мая 1917 года Временным правительством был создан закон о создании суда по административным делам. В каждый уезд был назначен административный судья со своим делопроизводством. В губернских городах учреждались административные отделения при окружных судах. Административные судьи рассматривали споры между государственными органами и органами самоуправления, а также общественными организациями. Чуть позднее, в сентябре того же года ведению этих судов были подчинены земельные и продовольственные комитеты.

В октябре 1917 года пришел новый порядок власти, при котором институт административной юстиции получил другое определение в системе возникших государственных учреждений. Установление большевиками порядка пролетариата и национализации промышленности, а затем коллективизации сельского хозяйства лишили граждан России права самостоятельно заниматься хозяйственной деятельностью и привели к полному подчинению граждан органами управления. Несмотря на то, что советское государство в своих конституциях провозглашало права гражданина и закрепляло право гражданина на обжалование действий и решений своих чиновников, гражданин не рассматривался государством как личность. То есть

в советском государстве притеснялась и подавляла личность со всех сторон во имя достижения цели поставленной властью. В то же время обращения гражданина являлось причиной расследования по делу не определенной власти или органа власти, а тех ее представителей, которые непосредственно имели дело с населением. Таким образом, осуществлялся эффективный контроль над деятельностью аппарата.

В 1919 году Декретом Совета народных комиссаров Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (далее Декрет СНК РСФСР), а в 1925 году Постановлением Президиума Центральной избирательной комиссии Союза Советских Социалистических Республик (далее ЦИК СССР) был установлен судебный порядок рассмотрения заявлений военнообязанных об освобождении их от военной службы с оружием по религиозным убеждениям. В 1922 году был введен судебный порядок обжалования действий нотариусов.

Принятая Конституция Союза Советских Социалистических Республик (далее СССР) 1936 года привела к новому витку развития института судебного контроля. На основании Постановления ЦИК СССР и СНК СССР от 11 апреля 1937 года был установлен контроль над законностью деятельности органов управления по изъятию имущества у колхозов, кустарей, промысловых артелей и у граждан в покрытие недоимок по государственным и местным налогам, обязательному окладному страхованию, обязательным натуральным поставкам и штрафам. В 1937 году было издано первое «Положение о Выборах в Верховный Совет СССР». В данном документе закреплялся порядок обжалования неправильностей в списках избирателей (не включение в список, исключение из списка, исключение фамилии, имени, отчества, неправильное включение в список). Первой инстанцией для разрешения споров по данному документу стал исполком соответствующего местного Совета депутатов трудящихся. Опротестовать решение исполкома было возможно, обратившись в народный суд, решение которого было окончательным.

В период с 20-х по 50-е годы институт административной юстиции развивался достаточно плохо, так как наибольшая часть жалоб имела административный характер и рассматривалась государственными органами: министерствами, ведомствами, административными учреждениями и предприятиями, а зачастую, и вообще партийными комитетами.

В Советской России функционировали различные квазисудебные органы специальной компетенции: страховые советы, жилищные комиссии, примирительные камеры, третейские суды и залоговые комиссии. Указанные органы различались по своей структуре, организационной подчиненности и при рассмотрении споров руководствовались различными процессуальными правилами. Наиболее близкими к административным судам были земельные комиссии, поскольку рассмотрение дел в них происходило на состязательных началах, но с предоставлением жалобщику дополнительной защиты.

Характерно, что и в условиях того беспокойного времени органы Советской власти стремились реформировать и улучшить действовавший тогда «ведомственный» порядок рассмотрения административных споров. В 1918 г. был разработан законопроект, предусматривавший создание особого Комитета по рассмотрению жалоб. Указанный комитет формировался на началах представительства как от органов администрации, так и от профсоюзов. Предполагалось, что рассмотрение Комиссией дел будет осуществляться на началах состязательного процесса, но с предоставлением гражданину необходимой процессуальной защиты.

Спустя несколько лет Институт советского права при Московском государственном университете выдвинул предложение о создании системы административных судов. Проект Положения о Верховном административном суде и об областных и губернских административных судах республики предполагал создание двухуровневой системы административных судов - Верховный административный суд на уровне РСФСР, а также областные и губернские суды на нижнем уровне. Проект Положения наделял административные суды полномочием рассматривать иски против

государственных учреждений РСФСР и в случае установления нарушения отменять акты управления, требовать прекращения противоправных действий. Могли быть обжалованы все акты управленческого характера, за исключением постановлений Съезда Советов, ВЦИК, СЯК. Также предметом рассмотрения административных судов могли быть «вертикальные» и «горизонтальные» административные споры, возникающие между органами Советской власти. Основанием для возбуждения спора, что примечательно, был административный иск.

Данный проект также не предусматривал создание административных судов в рамках судебной ветви власти. Административные суды формировались исполнительными органами - Президиумом ВЦИК и местными исполкомами, путем назначения судей из обладавших соответствующей квалификацией работников госаппарата. Речи о предоставлении таким административным судьям статуса, аналогичного обычным судьям, не велось.

Как уже отмечалось, неоценимый вклад в развитие советской теории административной юстиции внесли М.Д. Загряцков, А.И. Елистратов, А.Ф. Евтихийев (активно изучавшие вопросы административной юстиции еще до революции), В.Л. Кобалевский (один из основоположников советского административного права). В своих работах они пытались обосновать необходимость учреждения административных судов (присутствий), указывали на существующие в рамках советской административной системы «зачатки» административной юстиции, при этом ученые стремились всячески подчеркнуть соответствие учения об административной юстиции правовой идеологии Советского государства¹.

Дальнейшему развитию института судебной защиты прав граждан способствовало принятие 21 июня 1961 года Указа Президиума Совета СССР «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке», который предоставил право лицам, подвергнутым

¹ Елистратов Л.И. Об утверждении законности в советском строительстве // Советское право. 1992. — № I. — С. 130.

штрафу в административном порядке, обжаловать постановление о наложении штрафа в суд.

Не малую лепту в развитие института внесли Основы гражданского судопроизводства СССР и союзных республик, а также гражданские кодексы всех союзных республик, принятые в 1963-1964 годах. В эти документы были внесены главы, нормы которых регулировали рассмотрение дел, вытекающих из административно-правовых отношений. Так статьи 233-244 Гражданско-процессуального кодекса РСФСР определяли порядок рассмотрения жалоб на неправильности в списках избирателей, жалоб на иные действия административных органов, а также дел о взыскании недоимок с граждан по государственным и местным жалобам.

В 1968 году был принят Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 19 июня «Об усилении административной ответственности за нарушения правил движения по улицам городов, населенных пунктов и дорогам и правил пользования транспортными средствами». На основании этого указа водители, лишенные прав за управление транспортными средствами в нетрезвом состоянии, получили право на судебную жалобу.

Следующим этапом развития административной юстиции было закрепление права граждан обжаловать в суд административные взыскания, наложенные на них органами государственного управления и их должностными лицами. Данное право вытекало из принятых в 1980 году Основ законодательства СССР и союзных республик об административных правонарушениях, а также из Кодекса РСФСР об административных правонарушениях.

С принятием в 1977 году Конституции СССР институт судебного контроля над законностью администрации приобрел новое политическое и правовое значение, то есть с принятием данного правового документа у гражданина впервые появились реальные конституционные права по обжалованию действий администрации. Часть 2 статьи 58 Конституции СССР 1977 года установила: «Действия должностных лиц, совершенные с

нарушением полномочий, ущемляющие права граждан, могут быть в установленном порядке обжалованы в суд». Однако на практике данное Конституцией СССР 1977 года право начало реализовываться только лишь после принятия в 1987 году Верховным Советом СССР Закона «О порядке обжалования в суд неправомерных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан». И снова данные законодательные документы не до конца раскрывали возможности обжалования гражданами неправомерных действий администраций, так как они предусматривали возможность обжалования только единоличных действий должностных лиц. А ущемление прав граждан, как правило, исходило от имени государственных органов и общественных организаций.

После осознания того, что закон не достаточно полон, 2 ноября 1989 года был принят новый Закон СССР «О порядке обжалования в суд неправомерных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан». В соответствии с этим законом к актам, подлежащим судебному обжалованию стали относиться коллективные и единоличные действия, в результате которых: гражданин незаконно лишен возможности полностью или частично осуществить право, которое предоставлено ему законом или иным нормативным актом; на гражданина незаконно возложена какая-либо ответственность».

Так к концу 80 – началу 90 годов институт административной юстиции смог приобрести две основные формы рассмотрения жалоб: 1) административная форма; 2) судебная форма. На данном этапе развития административная форма была преобладающей, но нельзя не сказать, что судебная форма имела место быть, что очень важно.

Однако в целом развитие административной юстиции в Советский период было медленным, так как большое влияние оказало ее развитие с 1917 по 1950 года как идеологии буржуазного государства.

Гражданин в отношениях с администрацией всегда является слабой стороной, а потому его права и интересы должны быть обеспечены

надлежащим защитным механизмом. В этом вопросе эффективная правовая форма административной юстиции имеет не последнее значение. По мере того как у россиян будет уменьшаться «священный трепет» перед носителями «государственной власти и высшей мудрости», являющийся наследием прошлого, и будет возрастать правовая культура, число обжалуемых неправомερных актов исполнительной власти, будет только увеличиваться, а для этого необходимо одновременное совершенствование административной юстиции и административного судопроизводства.

2.2 Развитие института административной юстиции в РФ в современную эпоху

Административная юстиция является одним из важнейших правовых институтов истории всех европейских государств. Однако европейская административная юстиция отличается устойчивой правовой формой, чего о российской пока сказать нельзя. Судебное реформирование России последних десятилетий далеко до своего завершения и прогнозировать итоги рано. Наряду с безусловными достижениями, такими как открытость отечественного судопроизводства и попытка оптимизации административной юстиции, остаются проблемы, которые требуют своего разрешения и прежде всего, обеспечение независимости в деятельности суда, что является условием справедливого судебного разбирательства.

Невозможно не согласиться с мнением Г. Еллинека, который утверждал, что гарантии публичного права так же различны на разных стадиях культурного развития и в отдельных государствах, как и право вообще. Поэтому всякий правопорядок имеет в каждую данную эпоху свои собственные гарантии. Исчерпывающий анализ и перечисление которых возможны только в

учении об отдельных учреждениях конкретного государства в определенную эпоху¹.

Между тем граждане Российской Федерации оценивают уровень законности в стране исходя из реальной возможности в суде защитить свои права и законные интересы, получить справедливый судебный акт или возместить вред, причиненный в сфере государственного управления. Нельзя не согласиться с мнением С.В. Фролова, который полагает, что любой создаваемый правовой институт должен согласовываться с действующей правовой системой, учитывать ее историческое развитие, и поэтому важно обосновать пути «встраивания» института административной юстиции в современную российскую правовую систему².

Выявляя пути развития административной юстиции, отечественные законодатели не учитывают научный потенциал прошлого, а правовая мысль начала XXI века так и не выработала единых методологических подходов к организации административной юстиции. По справедливому утверждению А.К. Соловьевой дискуссия об организации административных судов в России остается открытой, она должна развиваться одновременно с обсуждением процессуальных проблем разрешения судами публично-правовых споров, так как разработка и принятие правил административного судопроизводства должны стать на данном этапе первостепенной задачей и предшествовать глубоким преобразованиям судебной системы, связанным с созданием административных судов³.

Гражданин в отношениях с администрацией всегда слабая сторона, а потому его права и интересы должны быть обеспечены надлежащим защитным

¹ Еллинек Г. Общее учение о государстве: 2-е изд. испр. и дополн. По второму немецкому изд. С. И. Гессеном СПб., 1908 – с. 583

² Фролов С.В. Становление института административной юстиции в дореволюционной России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2005. — С. 4.

³ Хаманева Н.Ю. Перспективы развития науки административного права / Административное и информационное право (Состояние и перспективы развития) / Под ред. д.ю.н., профессора Н.Ю. Хаманевой, д.ю.н. И.Л. Бачило. М.: Академический правовой университет, 2003 С. 7—8; Кононов П.И. О некоторых актуальных проблемах совершенствования административного законодательства России. Там же. С. 32

механизмом. Построение правового государства и формирование гражданского общества находится в определенной связи с уровнем доверия граждан к правосудию. В этом вопросе эффективная правовая форма административной юстиции имеет не последнее значение.

Внесенный в Государственную Думу в марте 2013 года проект Кодекса административного судопроизводства в своем тексте перед судами общей юрисдикции определил две задачи:

- обеспечение доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений,
- защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений.

Принятие этого важного документа по своей сути половинчатое решение давней проблемы — им определена только подведомственность дел судам общей юрисдикции и не решен главный вопрос — создание самостоятельной системы административных судов, арбитражные суды со своим АПК также остались в стороне. Следует признать, что организация административной юстиции, как и в прошлые времена, решается «безгласно», без публичных открытых обсуждений ученых и законодателей.

На 31 декабря 2012 года Страсбургским судом всего ожидало рассмотрения 128111 жалоб, из них четверть (28 598)¹ составляли жалобы россиян. По этому показателю Россия на первом месте. Недоверие граждан и критика ЕСПЧ обращены в основном к действующей системе судов общей юрисдикции и административные суды не коснулась бы. Изложенное дает основание предположить, что система административных судов, была бы способна эффективно разрешать подведомственные ей публично-правовые и административные правовые конфликты, поскольку не имела бы груза своего прошлого.

¹ [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: http://europeancourt.ru/uploads/Statistika_Evropeyskogo_Suda_7.pdf (Дата обращения 01.08.2013)

Процессуальный механизм, способный обеспечить защиту прав и законных интересов граждан и организаций в публично-правовых отношениях, является важнейшей правовой гарантией, имеющей конституционно-правовую основу, и представляет собой: единство системы процессуальных средств, при помощи которых осуществляется реализация права заинтересованного лица на судебную защиту своих прав в случае их нарушения; упорядочение процессуальной деятельности субъектов административного процесса, образование самостоятельной подсистемы административных судов, а также установление специальной процессуальной формы рассмотрения административных споров.

Разобщенность в правоприменительной деятельности судов усложняет реализацию такой цели Федеральной программы развития судебной системы, как эффективность судебной системы и усиление ее влияния на правоприменение.

Любой создаваемый правовой институт должен согласовываться с действующей правовой системой, учитывать ее историческое развитие, и поэтому важно обосновать пути «встраивания» института административной юстиции в российскую правовую систему. Выявляя пути развития административной юстиции, отечественные законодатели не учитывали научный потенциал прошлого, а правовая мысль начала XXI в. так и не выработала единых методологических подходов к организации административной юстиции.

2.3 Судебная реформа и объединение ВС РФ и ВАС РФ.

Любая реформа — это благодатная тема для дискуссий, особенно если речь идет о судах, которые нередко становятся последней надеждой для людей в поисках справедливости. Неудивительно, что вопрос об объединении двух высших органов правосудия вызвал широкий резонанс в юридическом сообществе и научной сфере. Детальному анализу и переосмыслению

подверглись многие конституционные нормы, касающиеся различных аспектов организации и функционирования судебной власти в нашей стране¹. Следует обозначить, что судебная реформа — процесс сложный, подчас даже болезненный, связанный с разрушением старых институтов и появлением новых. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. N 2-ФКЗ "О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации" (далее — Закон о поправках) исключил из текста Конституции Российской Федерации все упоминания о Высшем Арбитражном Суде Российской Федерации (далее — ВАС РФ). Таким образом ВАС РФ был упразднен и по окончании переходного периода вошёл в состав ВС РФ в качестве Судебной коллегии по экономическим спорам, а Верховный Суд Российской Федерации (далее — ВС РФ) стал единственным высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным делам, а также по разрешению экономических споров. Изменения коснулись и редакции ст. 71 Конституции Российской Федерации, в которой определяются предметы ведения Российской Федерации. Теперь в ней говорится о процессуальном законодательстве в целом, без его дифференциации по отраслевому признаку². Для процессуальных отраслей характерным является установление процессуального порядка производства по делам. Он включает в себя определенный перечень участников процесса, их процессуальный статус и определенный регламент рассмотрения дела. Процессуальная форма является закрепленной в законодательстве оптимальной моделью судопроизводства по тому или иному виду юридических дел.

В научном сообществе авторы отмечают, что уже сейчас очевидно, что в ближайшей перспективе должны быть решены не только законодательные и организационные проблемы, связанные с функционированием объединенного

¹ Дмитриев Ю.А. Юбилею Конституции Российской Федерации 1993 года посвящается // Современное право. — 2013. — № 1. Ч — С. 6.

² Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 05.02.2014 № 2-ФКЗ "О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2014. — № 6. — ст. 548.

суда. Не менее актуально снять и вопросы, которые в итоге такого объединения неизбежно возникнут в правоприменительной практике.

Можно считать, что целью судебной реформы было создание так называемого “Суперсуда”¹, который согласно законопроекту, будет являться высшим судебным органом в составе 170 судей по гражданским делам, делам по разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» и федеральными законами.

Но проблема эффективности судебной деятельности, доступности правосудия для всех граждан, обеспечения надежной судебной защиты прав и свобод человека и гражданина по-прежнему остается актуальной². Решение данной проблемы многими учеными и практиками видится в введении отдельного административного судопроизводства, в том числе для рассмотрения споров граждан с должностными лицами, органами государственной власти и местного самоуправления. При этом бремя доказывания возлагается на госорган, а не на самого человека. Эту позицию высказывал и Президент Российской Федерации В.В. Путин. По его мнению, «в самое ближайшее время нужно создать специальную законодательную базу для административного судопроизводства...³».

Соглашаясь с концептуальной позицией о том, что необходимо осуществление административного судопроизводства и эффективное рассмотрение споров граждан с должностными лицами, органами государственной власти и местного самоуправления, необходимо высказать особое мнение по поводу создания специализированных судов. Есть ли в этом объективная потребность?

¹ "Суперсуд" на вертикали: ради чего В. Путин решил изменить Конституцию // Режим доступа: <http://top.rbc.ru/politics/16/10/2013/882391.shtml>.

² Всероссийский съезд судей. 18 декабря 2012 года // Режим доступа: <http://news.kremlin.ru/news/17158/print>.

³ Послание Президента В. Путина Федеральному Собранию РФ // Рос. газета. — 2012. — № 287 (5960). — 13 дек

В настоящее время административное судопроизводство не выделено в самостоятельную ветвь юрисдикции, оно осуществляется федеральными судами общей юрисдикции с учетом положений КАС РФ и арбитражными судами с учетом положений АПК, которые наряду с основной компетенцией наделены законодателем функциями проверки правовых актов на нормативность на соответствие федеральному законодательству.

Федеральные суды разрешают дела, вытекающие из публичных административно-правовых отношений, относящихся между тем по своей правовой природе к административному судопроизводству¹.

Одним из самых дискуссионных вопросов после судебной реформы в РФ стал вопрос о создании в России административных судов. Среди проблем создания административных судов в РФ можно выделить проблемы различного характера. Во-первых, отсутствует ясность и единый подход в реализации концепции административной юстиции в РФ. Во-вторых, требуется высокий профессионализм и специализация судей административных судов. В-третьих, процессуальная форма административного судопроизводства требует совершенствования.

2.4 Совершенствование процессуальной формы административного судопроизводства. Кодекс административного судопроизводства и его значение для административной юстиции в РФ

15 сентября 2015 г. за исключением отдельных положений вступил в силу Кодекс административного судопроизводства РФ² (далее - КАС РФ), изначально он планировался как единый кодекс для арбитражных судов и судов общей юрисдикции, но по факту стал обязательным только для судов общей юрисдикции. Он регулирует рассмотрение ВС РФ и судами общей юрисдикции

¹ Куликов А.В., Куликов Н.А. Судебная реформа не завершена? // Вестник Бурятского государственного университета. — 2014. — №2. — С. 176-178

² Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 N 21-ФЗ (ред. от 29.06.2015) // "Собрание законодательства РФ", 09.03.2015, N 10, ст. 1391.

административных дел, возникающих из публичных правоотношений. К ним относятся, например, дела об оспаривании нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) органов власти, а также о прекращении деятельности СМИ.

С 15 сентября 2015 г. такие дела, не рассмотренные и находящиеся в производстве ВС РФ и судов общей юрисдикции, рассматриваются по правилам КАС РФ. Сходное положение предусмотрено для апелляционных, кассационных, надзорных и частных жалоб (представлений). Ранее большинство дел, на которые распространятся правила КАС РФ, рассматривались в соответствии с гражданско-процессуальным кодексом РФ¹ и арбитражно-процессуальным РФ².

КАС РФ не применяется при рассмотрении дел, отнесенных федеральным законом к компетенции иных судов (КС РФ, арбитражных судов, конституционных (уставных) судов субъектов РФ), даже если эти дела возникли из публичных правоотношений. Также действие нового Кодекса не распространяется на дела, подлежащие рассмотрению в ВС РФ, судах общей юрисдикции в ином судебном (процессуальном) порядке.

Положения КАС РФ не регулируют производство по делам об административных правонарушениях и делам об обращении взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ. КАС РФ изначально планировался как единый кодекс для арбитражных судов и судов общей юрисдикции, но по факту оказался обязательным только для судов общей юрисдикции. Принятие КАС РФ — это важнейший этап формирования административной юстиции, но процессуальная форма кодекса пока оставляет желать лучшего.

Несмотря на то что при формировании системы административной юстиции одновременно должны решаться две задачи: судоустройственная и процессуальная, законодатель пока ограничивается многозначительной

¹ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 N 138-ФЗ (ред. от 30.12.2015) // "Собрание законодательства РФ", 18.11.2002, N 46, ст. 4532.

² Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 N 95-ФЗ (ред. от 15.02.2016) // "Собрание законодательства РФ", 29.07.2002, N 30, ст. 3013

констатацией, что судебная власть осуществляется, в том числе и путем административного судопроизводства (ч. 2 ст. 118 Конституции РФ)¹.

Наличие вышеперечисленных пробелов в законе совсем не означает, что административного судопроизводства в России нет. Напротив, таковое давно стало объективной реальностью, сложились и его основные институты. Правда, дела, вытекающие из административных правоотношений, все еще пребывают в статусе "эмбриона". Более того, существование двух параллельных систем их рассмотрения (суды общей юрисдикции и арбитражные суды) явно не способствует защите интересов, как граждан, так и юридических лиц, вышедших один на один со всемогущими администраторами.

Решение анализируемой проблемы законодатель начал с объединения судебных подсистем и учреждения долгожданного Кодекса административного судопроизводства РФ (далее - КАС) - процессуального инструмента для судов общей юрисдикции, в рамках которой уже созданы и функционируют коллегии по административным делам. Формирование самостоятельной структуры административной юстиции (подсистемы автономных административных судов) отложено до лучших времен. Очевидна и причина: Россия, в отличие, например, от компактных ФРГ и Франции, населена крайне неравномерно. Существуют территории, где с делами, вытекающими из административных правоотношений, суды не сталкиваются годами. Естественно, что там нет и жгучей необходимости в специальных судебных присутствиях по административным делам².

15 сентября 2015 г. за исключением отдельных положений вступил в силу Кодекс административного судопроизводства РФ (далее — КАС РФ). Принятие КАС — это заметный шаг вперед на пути формирования ветви административной юстиции.

¹ Колоколов Н.А. Принятие КАС РФ - важнейший этап формирования административной юстиции в России // Российская юстиция. — 2013. — №12. — С. 28-29

² Колоколов Н.А. Принятие КАС РФ - важнейший этап формирования административной юстиции в России // Российская юстиция. — 2013. — № 12. — С. 29-31

Что же предлагают его авторы? В разделе "Общие положения" (ст. 1) они в первую очередь попытались определить предмет регулирования. К таковому отнесен порядок осуществления судопроизводства по делам о защите нарушенных (оспариваемых) прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, а равно порядок разрешения других (каких?) споров, возникающих из административных (иных публичных - каких?) правоотношений. Если коротко, то речь идет о судебном контроле за законностью и обоснованность решений и действий государственных и прочих публичных учреждений, включая самые высокие инстанции: Президент РФ, Правительство и т.д.

Четко установлено, что не подлежат рассмотрению в порядке, установленном КАС, дела, отнесенные к компетенции Конституционного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, Дисциплинарного судебного присутствия, а равно подлежащие рассмотрению в ином процессуальном порядке в судах общей юрисдикции.

Положения КАС не распространяются на производство по делам об административных правонарушениях, которое сродни уголовному и чем, кстати, сейчас преимущественно и занимаются коллегии по административным делам.

Практика показывает, что провести четкую границу между, например, гражданскими делами и делами, вытекающими из административных правоотношений, непросто, споры о подсудности неизбежны. В то же время концентрация всех дел в системе судов общей юрисдикции минимизирует остроту будущих конфликтов.

В законе об административном судопроизводстве достаточно ссылок на уже действующие законы. Множественность формулировок неизбежно будет порождать разночтения, крючкотворство.

Состав суда для рассмотрения административного дела формируется председателями соответствующих судов из наличного состава судей с учетом их специализации. Новелла - законодатель впервые для судов общей

юрисдикции предлагает использовать автоматизированную информационную систему (ст. 30). Правда, с учетом того, что на административных делах обычно специализируются всего пара-тройка судей, один из которых в отпуске, второй болеет, эффективность данной нормы под вопросом.

Глава 4 КАС определяет перечень лиц, участвующих в деле. Он краток: стороны (истец и ответчик), заинтересованные лица, органы, организации и лица, обращающиеся в суд в защиту интересов других лиц или неопределенного круга лиц (ст. 39).

Прокурор также вправе обратиться в суд с административным иском заявлением об оспаривании нормативных актов, решений и действий (бездействия) органов власти и управления, должностных лиц, если они нарушают права, свободы и законные интересы неопределенного круга лиц (ст.42).

Поскольку дела, вытекающие из административных правоотношений, как правило, крайне сложны - обычно это спор специалистов, экспертов, приглашенных сторонами, особое внимание законодатель уделяет регламенту участия в процессе лиц, обладающих специальными знаниями (ст. ст. 51 - 52, 79 - 85).

Приемы производства по делам, вытекающим из административных правоотношений, давно отработаны. Хорошо известно, что такое "свидетель", "правопреемство", "представительство", думается, с учетом многообещающей ссылки на правила процессуальной аналогии повторять в КАС регламент, например, такой категории, как "ответ", нужды нет, ибо описание общего и хорошо известного загромождает важное и специальное. Главный вопрос любого процесса - это вопрос о доказывании. Законодатель напоминает, что суд - есть суд, доказательства, полученные с нарушением закона, не имеют юридической силы и не могут быть положены в основу решения суда (ст. 61). Признаются авторами КАС и свойства доказательств - относимость (ст. 62) и их допустимость (ст. 63).

Поскольку административный процесс декларируется как состязательный, особую значимость приобретает распределение бремени доказывания. По общему правилу лица, участвующие в административном деле, обязаны доказывать обстоятельства, на которые они ссылаются, если иной порядок распределения обязанностей доказывания не предусмотрен настоящим законом (ст. 64). Новелла - ссылаться можно только на те доказательства, с которыми другие участники процесса ознакомлены заблаговременно (ст. 64).

Противоречия и конфликты в процессе становления и развития судебной системы являются неизбежными. Для их преодоления необходимо более глубоко и основательно познавать специфику выполняемых задач и сферы взаимодействия институтов гражданского общества и судебной власти, определения социального назначения и роли институтов гражданского общества в механизме правового регулирования в целом¹.

Кодекс об административном судопроизводстве РФ представляется чрезвычайно важным документом для специалистов различных сфер правового знания, поскольку им регулируется порядок разрешения споров, входящих в предмет регулирования конституционного, административного, налогового, предпринимательского и отчасти уголовно-исполнительного права. Кодексом затрагиваются конфликтные ситуации на гражданской службе, в ходе проведения выборов и публичных мероприятий, конституционная свобода личности².

Некоторые категории дел, рассматриваемые и разрешаемые в порядке административного судопроизводства, в настоящее время разбираются арбитражными судами, причем не по правилам, закрепленным в Кодексе

¹ Фомин, А. А. Взаимодействие гражданского общества и судебной власти в современной России: философско-правовой аспект // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. — 2013. — № 4. — С. 39-40

² Васильева, С. В. Каким быть Кодексу об административном судопроизводстве Российской Федерации? // Российская юстиция. — 2013. — № 7. — С. 40-41

административного судопроизводства, а по правилам Арбитражного процессуального кодекса, Кодекса об административных правонарушениях¹.

2.5 Административный иск

Как указывает Ю.Н. Старилов, спецификой административного спора является изначальное неравенство его сторон, установленное законодателем. С одной стороны, для исполнения административного акта, например, предписания, властному субъекту не требуется какого-либо дополнительного санкционирования, поскольку административный акт уже содержит в себе элемент государственного принуждения. С другой стороны, у подвластного субъекта (именуемого также объектом управления) нет возможности самостоятельно защитить свои права, как это допустимо в гражданском праве. Более того, зачастую невыполнение такого предписания, пусть и очевидно незаконного, грозит дополнительными санкциями.

Не имея возможности иным образом защитить свои права, подвластная сторона вынуждена инициировать административный спор путем подачи иска, заявления либо жалобы. В соответствии со ст. 4 КАС РФ административное исковое заявление - обращение в суд за защитой прав, свобод, законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных или иных публичных правоотношений.

С точки зрения М. С. Павловой, данный термин соединяет прямо противоположные по своей сути понятия: исходя из правовой природы искового и публичного видов судопроизводства (равенство и неравенство субъектов правоотношений соответственно) заявление может быть либо исковым, либо административным. Общие правила искового процесса, применяемые при рассмотрении и разрешении дел, возникающих из

¹ Мурзина Л. И., Писарев М. Д. Проблемы реформирования административного законодательства // Вестник Пензенского государственного университета. — 2014. — № 4 (8). — С. 14–19.

административных и иных публичных правоотношений, не могут являться основанием для придания заявлению искового характера¹.

По мнению Ю.М. Козлова, административные споры «нередко возникают в связи со сложившимся у одной из сторон конкретного административно-правового правоотношения представлением о том, что её права и законные интересы ущемляются действием второй стороны». Ученый отмечает, что такие споры, как правило, инициируются управляемой стороной. Данное мнение подчеркивает определяющую роль психологической составляющей (убеждения инициатора спора) в возникновении административного спора. Однако допустима и обратная ситуация: когда административный спор возникает по инициативе властного органа, не имеющего юридической возможности самостоятельно принудить объект управления к правомерному поведению².

Не всегда допущенное госорганом нарушение закона можно считать очевидным, не требующим должного исследования судом и обоснования как с правовой, так и с фактической стороны дела.

Юристы-практики, в том числе судьи, разделяют мнение об исковой природе заявлений об обжаловании неправомερных деяний должностных лиц и органов исполнительной власти. Так, судья Майкопского городского суда В. Тупиков в своей статье указывал на то обстоятельство, что на практике исковые дела и дела по заявлениям об обжаловании актов имеют чрезвычайно много общего: при рассмотрении как первой, так и второй категории дел решается спор о праве, происходит сбор и оценка доказательств судом и т.д. Автор пришел к выводу об искомом характере производства по административным спорам и предлагал учесть это ещё при работе над проектом ГПК РФ³.

¹ Павлова М.С. Кодекс административного судопроизводства: тенденции и перспективы развития в России // Российская юстиция. — 2013. — № 11. — С. 34-38.

² Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. — М.: Юристь, 2002. — 409 с.

³ Тупиков В.В. Природа дел, возникающих из административно-правовых отношений // Российская юстиция. — 1999. — №7. — С. 14.

В первом проекте Кодекса административного судопроизводства РФ термин «административный иск» отсутствовал. Жалобой обозначены обращения невластных субъектов - граждан, юридических лиц и объединений. Некоторые специалисты полагают, что возникновение термина «административный иск» является результатом необоснованного «переноса» частноправовых категорий в административное право¹.

Несомненно, подобная позиция находит подкрепление прежде всего в действующем гражданском процессуальном законодательстве. Л.А. Николаева и А.К. Соловьева дополнительно отмечали в своих трудах, что введение категории «административный иск» вместо термина «жалоба» может привести к «нарушению сложившейся традиции» и «смещению средств защиты прав, свойственных публичному и частному праву²».

Защита субъективных публичных прав граждан в Российской Федерации на рубеже XX и XXI вв. получила значительное развитие в правовой науке и правоприменительной практике судебных органов. Не секрет, что административная юстиция является фактором, способным повлиять на стабильность и сбалансированность отношений общества и государства. В литературе отмечалось, что одним из важных направлений судебной реформы в России является правовое регулирование административного судопроизводства, отвечающего требованиям международных стандартов³.

Уровень судебной защиты граждан является одним из важнейших показателей демократичности государства, так как изначально суду предназначено быть оппонентом исполнительной, а иногда и законодательной власти, в определенной мере уравновешивая их влияние на общество в целом. Однако действительность свидетельствует о том, что право на судебную защиту для многих остается «не больше, чем лист бумаги, на котором оно

¹ Минашкин А.В. Состояние и пути развития административного судопроизводства в Российской Федерации // Арбитражный и гражданский процесс. — 2005. — № 7,8. — С. 46-52.

² Николаева Л.А., Соловьева А.К. Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции. — СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. — 121 с.

³ Зеленцов А.Б. Административное судопроизводство в России: проблемы правового регулирования // Конституционное право : Восточноевропейское обозрение. — 2003. — № 2 (43). — С. 85-86

напечатано”.

Государство, признав за индивидом личность, приняло на себя обязанность защиты притязаний гражданина, обращенных к государству в лице его органов, и в той же мере, в какой государство признает за гражданином известную сферу свободного действия, оно ограничивает само себя. Взаимость прав и обязанностей предполагает равнозначность или соразмерность участников правоотношений. Административная юстиция является фактором, способным повлиять на стабильность и сбалансированность отношений общества и государства.

Заключение

На данный момент в ходе исследования темы представляется необходимым дать определения основополагающим терминам, а также соотнести их между собой:

- “административная юстиция”
- “административное судопроизводство”
- “административный суд”
- “административный иск”

Административная юстиция — это правовой институт, выполняющий в обществе и государстве функцию судебного контроля при помощи судебного административного иска (жалобы), который рассматривается по правилам административного судопроизводства, для обеспечения соблюдения исполнения законов и правил должностными лицами исполнительной власти (органами государственного управления, должностными лицами, государственными и муниципальными служащими) в любом цивилизованном государстве.

Административное судопроизводство — система специализированных органов или специальных судов по контролю за соблюдением законности в системе государственного управления, или особый процессуальный порядок разрешения административно-правовых споров между гражданином или организацией с одной стороны и органом государственного управления, с другой стороны.

Административный суд — государственный орган, осуществляющий правосудие в форме рассмотрения и разрешения административных дел в установленном законом конкретного государства процессуальном порядке.

Административный иск — обращение в суд за защитой прав, свобод, законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных или иных публичных правоотношений.

Каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считает, что

неправомерными действиями (решениями) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих нарушены его права и свободы. Но количество обращений в суды по административным спорам не снижается.

Как и в прежние времена, научная доктрина не поспевает за динамично развивающимся законодательством, в основе которого должны быть положены правовые механизмы не только признания, но и, прежде всего, обеспечения субъективных прав граждан в публичной сфере. В современных условиях расширение и углубление судебного контроля за деятельностью органов публичной власти превратилось — это общемировой стандарт современного административного правосудия.

Гражданин в отношениях с администрацией всегда является слабой стороной, а потому его права и интересы должны быть обеспечены надлежащим защитным механизмом. В этом вопросе эффективная правовая форма административной юстиции имеет не последнее значение. По мере того как у россиян будет уменьшаться «священный трепет» перед носителями «государственной власти и высшей мудрости», являющийся наследием прошлого, и будет возрастать правовая культура, число обжалуемых неправомерных актов исполнительной власти, будет и дальше увеличиваться, а для этого необходимо одновременное совершенствование административной юстиции и административного судопроизводства.

При этом разобщенность в правоприменительной деятельности судов усложняет реализацию такой цели Федеральной программы развития судебной системы, как эффективность судебной системы и усиление ее влияния на правоприменение.

Любой создаваемый правовой институт должен согласовываться с действующей правовой системой, учитывать ее историческое развитие, и поэтому важно обосновать пути «встраивания» института административной юстиции в российскую правовую систему. Выявляя пути развития

административной юстиции, отечественные законодатели не учитывали научный потенциал прошлого, а правовая мысль начала XXI в. так и не выработала единых методологических подходов к организации административной юстиции.

Одним из самых дискуссионных вопросов после судебной реформы в РФ стал вопрос о создании в России административных судов. Среди проблем создания административных судов в РФ можно выделить проблемы различного характера. Во-первых, отсутствует ясность и единый подход в реализации концепции административной юстиции в РФ. Во-вторых, требуется высокий профессионализм и специализация судей административных судов. В-третьих, процессуальная форма административного судопроизводства требует совершенствования.

Некоторые категории дел, рассматриваемые и разрешаемые в порядке административного судопроизводства, в настоящее время разбираются арбитражными судами, причем не по правилам, закрепленным в Кодексе административного судопроизводства, а по правилам Арбитражного процессуального кодекса, Кодекса об административных правонарушениях, отсутствует процессуальное единство.

Государство, признав за индивидом личность, приняло на себя обязанность защиты притязаний гражданина, обращенных к государству в лице его органов, и в той же мере, в какой государство признает за гражданином известную сферу свободного действия, оно ограничивает само себя. Взаимость прав и обязанностей предполагает равнозначность или соразмерность участников правоотношений. При этом административная юстиция является фактором, способным повлиять на стабильность и сбалансированность отношений общества и государства.

По результатам проведенного исследования представляется возможным сформулировать основные выводы об институте административной юстиции:

1) Задачей института административной юстиции является эффективная защита прав граждан и организаций в сфере публичного управления путем

рассмотрения и разрешения индивидуальных административных споров. Также задачей данного правового института является осуществление судебного контроля за правомерностью осуществления управленческих функций органами государственной власти, их должностными лицами, иными субъектами, получившими властные полномочия в порядке их делегирования государством.

2) Институт административной юстиции при надлежащем правовом оформлении должен стать одним из эффективных механизмов, нацеленных на борьбу с коррупцией. Оперативное рассмотрение судами административных дел должно способствовать совершенствованию управленческой практики, укреплению дисциплины в государственном управлении, повышению индивидуальной ответственности должностных лиц, формированию у них уважительного отношения как к правам граждан и организаций, так и к судебной системе. Осуществление административного судопроизводства должно стимулировать новую антикоррупционную модель взаимоотношений в системах «гражданин - чиновник» и «организация - чиновник». Разрешение административных споров через суд должно стать нормой поведения для граждан и бизнеса.

3) В России имеется определенный конституционный базис для реформирования института административной юстиции и создания соответствующих правовых основ её деятельности. При этом модернизация должна коснуться всех трех аспектов административной юстиции:

- материального (сфера действия административной юстиции, её цели и задачи, административно-правовой спор как основание административной юстиции);
- организационного (круг органов административной юстиции, их структура, порядок формирования и функционирования);
- процессуального (процессуальная регламентация рассмотрения административных споров).

4) При реформировании материального аспекта административной юстиции, необходимо опираться на следующее определение административного судопроизводства: «Административное судопроизводство — это деятельность судов по рассмотрению административных споров и защите субъективных публичных прав, свобод и охраняемых законом интересов человека и гражданина, субъективных публичных прав и охраняемых законом интересов юридических лиц и их объединений (далее - заявитель) от неправомерных решений и действий (бездействия) федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих (далее - административный ответчик)». Данное определение следовало бы закрепить в законодательстве.

5) Проводимое в рамках административной реформы «разгосударствление» управленческих функций в некоторых областях регулирования, появление новых субъектов, обладающих властными полномочиями (государственные корпорации и саморегулируемые организации) требует учреждения механизмов контроля, адекватных содержанию реализуемых ими функций управления. Государственные корпорации и саморегулируемые организации следует относить к числу административных ответчиков в том случае, если административный спор с их участием возникает при реализации данными субъектами властных полномочий, делегированных государством.

6) Увеличение числа судебных споров с администрацией, проявляющееся на фоне стремительного реформирования административного законодательства, передачи части функций государственного управления негосударственным организациям, требует адекватной реакции со стороны судебной системы. Формой подобного реагирования может стать учреждение системы административных судов.

Проблемы нельзя решить только лишь организационными решениями. Возможны различные варианты действий.

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

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

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

Создание административных судов является важным, но вторичным делом. Необходима унификация административного судопроизводства и административно-процессуального законодательства, поскольку фактически

после вступления в силу КАС законодательством установлены три разнородные процедуры по рассмотрению однородных категорий дел судами. Во-первых, процедуры, установленные КАС РФ, для рассмотрения судами административных дел. Во-вторых, процедуры, установленные КоАП РФ, для рассмотрения судами дел об административных правонарушениях. В-третьих, процедуры, установленные АПК РФ, для рассмотрения арбитражными судами как дел, вытекающих из административных и иных правоотношений в целом, так и дел об административных правонарушениях в частности.

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

Сегодня, как и много лет тому назад, российская государственность вновь стоит в самом начале развития административной юстиции, во многом решение этой проблемы повлияет на формирование уважительного отношения граждан к государственным институтам нашего отечества.

Список использованной литературы:

Нормативные правовые акты

1. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 N 95-ФЗ (ред. от 15.02.2016) // "Собрание законодательства РФ", 29.07.2002, N 30, ст. 3013.
2. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 N 138-ФЗ (ред. от 30.12.2015) // "Собрание законодательства РФ", 18.11.2002, N 46, ст. 4532.
3. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 N 21-ФЗ (ред. от 05.04.2016) // "Собрание законодательства РФ", 09.03.2015, N 10, ст. 1391.
4. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 05.02.2014 № 2-ФКЗ "О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2014. — № 6. — ст. 548.
5. Послание Президента В. Путина Федеральному Собранию РФ // Рос. газета. — 2012. — № 287 (5960). — 13 дек

Учебники, монографии, статистические сборники

6. Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. — М.: Юристъ, 2002 — 452 с.
7. Бахрах Д.Н. Административное право России. — М.: Норма, 2002. — 640 с.
8. Гнейст Р. Правовое государство и административные суды Германии. Под ред.: М.И. Свешникова, прив. доц.; Перевод: Ф.С. Фустов. — 2-е изд., испр. и доп. — СПб.: Тип. В. Безобразова и Ко, 1896. — С. 45.
9. Дерюжинский В.Ф. Административные суды в государствах Западной Европы. — СПб., 1906. — С. 7.
10. Еллинек Г. Общее учение о государстве: 2-е изд. испр. и дополн. По второму немецкому изд. С. И. Гессеном СПб., 1908 – с. 583

11. Корф С.А. Административная юстиция в России. Т.1. — СПб., 1910. — 468 с.
12. Николаева Л.А., Соловьева А.К. Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции. — СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. — 121 с.
13. Правовые системы стран мира: Энциклопедический справочник (отв. ред. докт. юрид. наук, проф. А.Я. Сухарев). — М.: «НОРМА», 2003 г. — 976 с.
14. Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. — М., 2003. — 192 с.
15. Собрание узаконений и распоряжений правительства. — СПб: Отдел первый, 1917. — № 17 — 58 с.
16. Стариков Ю.Н, Административные суды в России. Новые аргументы «за» и «против». — М., 2004. — 91 с.
17. Тихомиров Ю.А. Юридическая коллизия. — М.: Статус, 1994. — 124 с.
18. Фролов С.В. Становление института административной юстиции в дореволюционной России: Автореф. дис. канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2005. — с. 4.
19. Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. — М., 1997. — 132 с.
20. Хаманева Н.Ю. Перспективы развития науки административного права / Административное и информационное право (Состояние и перспективы развития) / Под ред. д.ю.н., профессора Н.Ю. Хаманевой, д.ю.н. И.Л. Бачило. М.: Академический правовой университет, 2003 С. 7—8

Статьи и электронные ресурсы

21. Абрамов С.Н. В советском праве не может быть административного иска // Социальная законность. — 1947. — №3. — С. 8-12
22. Бахрах Д.Н. Юридический процесс и административное судопроизводство. // ЖРП. — 2000. — № 9. — С. 15-17.
23. Васильева, С. В. Каким быть Кодексу об административном судопроизводстве Российской Федерации? // Российская юстиция. — 2013. — № 7. — С. 40-41
24. Загряцков М.Д. Административная юстиция и жалобы в теории и законодательстве. Развитие идей и принципов административной юстиции. Административный процесс и право жалобы в советском законодательстве. Административно-финансовые распоряжения и административная жалоба. Второе издание.- М.: Право и жизнь, 1925. — С. 19-27
25. Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) // Юрист. — 2003 — № 11 — С. 46
26. Зеленцов А.Б. Административное судопроизводство в России: проблемы правового регулирования // Конституционное право : Восточноевропейское обозрение. — 2003. — № 2 (43). — С. 85-86
27. Дмитриев Ю.А. Юбилею Конституции Российской Федерации 1993 года посвящается // Современное право. — 2013. — № 1. Ч — С. 6.
28. Елистратов Л.И. Об утверждении законности в советском строительстве // Советское право. 1992. — № I. — С. 130.
29. Караманукян Д. Т. Правовой статус административного судьи в США // Вестн. Ом. юрид. акад. 2010. № 12. С. 21–22
30. Колоколов Н.А. Принятие КАС РФ - важнейший этап формирования административной юстиции в России // Российская юстиция. — 2013. — №12. — С. 28-29

31. Куликов А.В., Куликов Н.А. Судебная реформа не завершена? // Вестник Бурятского государственного университета. — 2014. — №2. — С. 176-178
32. Масленников М.Я. Административная юстиция и административное судопроизводство: соотношение с административным процессом, процессуально-правовая регламентация, перспективы развития//Государство и право. – 2002. — № 9. — С. 10-18
33. Минашкин А.В. Состояние и пути развития административного судопроизводства в Российской Федерации // Арбитражный и гражданский процесс. — 2005. — № 7,8. — С. 46-52.
34. Мурзина Л. И., Писарев М. Д. Проблемы реформирования административного законодательства // Вестник Пензенского государственного университета. — 2014. — № 4 (8). — С. 14–19.
35. Неварах Л.Л. Административная юстиция в арабских странах (на примере Египта, Сирии и Ливана) // Автореферат дис. канд. юрид. наук. — М., 2007. — С. 13.
36. Николаева Л.А., Соловьева Л.К. Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции: Сборник. — СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. — 37 с.
37. Нольде А.Э. Правительствующий Сенат в XIX веке // Журн. Мин. юстиции. — 1899. — № 3. — С. 47.
38. Носов Е.К. К вопросу о теории советской административной юстиции // Советское право. — 1925. — №4. — С. 83-85.
39. Павлова М.С. Кодекс административного судопроизводства: тенденции и перспективы развития в России // Российская юстиция. — 2013. — № 11. — С. 34-38.
40. Салищева Н.Г. О некоторых способах защиты и охраны прав, свобод и законных интересов граждан в сфере деятельности исполнительной власти в Российской Федерации // Конституция РФ и

совершенствование механизмов защиты прав человека. — М., 1994. — 78 с.

41. Серков П.В. Введение административного судопроизводства - конституционный долг законодателей // Российская юстиция, 2003. — № 12 — С. 46-68.
42. Скитович В.В. Судебная власть как системное образование //Правоведение. — 1997. — №1. — С. 153-155.
43. Старилов Ю.Н. От административной юстиции к административному судопроизводству // Правовые реформы в современной России: значение, результаты, перспективы: материалы науч.-практ. конф., посвященной 50-летию юбилею юрид. фак. Воронеж. гос. ун-та (Воронеж, 20–21 ноября 2008 г.). Вып. 5, ч. 2: Административное и муниципальное право. Сер.: Юбилеи, конференции, форумы. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2009. — С. 400-421.
44. Студеникина М.С. Нужен ли специальный закон об административной юстиции? // Закон: создание и толкование. — М.: Спарк, 1998. — С. 179-184.
45. Тупиков В.В. Природа дел, возникающих из административно-правовых отношений // Российская юстиция. — 1999. — №7. — С. 14.
46. Фомин, А. А. Взаимодействие гражданского общества и судебной власти в современной России: философско-правовой аспект // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. — 2013. — № 4. — С. 39-40
47. Всероссийский съезд судей. 18 декабря 2012 года // Режим доступа: <http://news.kremlin.ru/News/17158/print>.
48. Статистика Европейского суда по правам человека — Режим доступа: http://europeancourt.ru/uploads/Statistika_Evropeyskogo_Suda_7.pdf (Дата обращения 01.08.2013)

49. "Суперсуд" на вертикали: ради чего В. Путин решил изменить Конституцию // Режим доступа: <http://top.rbc.ru/politics/16/10/2013/882391.shtml>.
50. Federal Trade Commission Act (Закон о Федеральной торговой комиссии) // Бизнес-группа. – Режим доступа: <http://business-gruppa.ru/federal-trade-commission-act-zakon-o-federalnoj-torgovoj-komissii> (дата обращения: 15.05.2015)