

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Буторин А.Е.¹

Современное состояние теоретической разработки проблемы административной юстиции позволяет говорить о двух подходах к формированию в России модели этого института. Первый подход предполагает создание специальных административных судов, а второй — специализацию действующего суда, т.е. учреждение в общих судах специальных (особых) коллегий по административным делам (публично-правовым спорам) с одновременным созданием в Верховном Суде РФ и в высших судебных инстанциях субъектов РФ соответствующих коллегий по административным делам (публично-правовым спорам).

В юридической литературе имеются и менее принципиальные дополнения к указанным двум концепциям. Например, А.Н. Пилипенко² предлагает создать в нашей стране Высший административный суд на федеральном уровне, который рассматривал бы в первой инстанции дела по жалобам на федеральные органы управления, в том числе и на Правительство РФ, и являлся бы апелляционной и кассационной инстанцией по решениям нижестоящих судов. На уровне 8–10 крупнейших регионов страны предлагается сформировать филиалы Высшего административного суда России, которые рассматривали бы в первой инстанции жалобы на органы управления субъектов РФ, а также на региональные федеральные службы. Ю.А. Тихомиров³ считает целесообразным сформировать сеть федеральных региональных административных судов во главе с Высшей Административной Палатой. А.А. Дёмин⁴ предлагает придать Счётной палате РФ статус суда административной юстиции, разрешающего споры по доходам государства (как это существует в большинстве государств), а также создать Бюджетный суд по вопросам надлежащего расходования бюджетных средств и Налоговый суд для разрешения споров по суммам и порядку взыскания налоговых платежей. Придание обязательной силы их решениям, содержащим меры взыскания, видится ему одним из путей совершенствования юрисдикционного процесса в области финансов, лучшим путем, соответствующим мировому опыту развития судов административной юстиции⁴.

Существует и немало сторонников выделения административного процесса, как самостоятельной отрасли права с собственным кодифицированным актом (Административным процессуальным кодексом), и даже предлагаются варианты структуры и содержания такого документа.

Думается, что эти подходы к созданию административной юстиции в России вполне обоснованы. Вопрос заключается лишь в том, что сначала, в порядке эксперимента, административное судопроизводство следует вести специализированными коллегиями, но в качестве перспективной цели — совершенствования российской судебной системы — создать особые административные суды, которые рассматривали бы споры граждан и других субъектов права с публичной властью.

Представители науки гражданского процессуального права констатируют, что судебный контроль в области государственного управления и местного самоуправления развивается в настоящее время в рамках гражданского судопроизводства, однако «все более отчетливо просматривается тенденция превращения его в административную юстицию, самостоятельную ветвь правосудия (наряду с гражданским и уголовным процессом)»⁵. И.М. Зайцев отмечал в качестве факторов, препятствующих становлению административной юстиции, малочисленность судебных дел, вытекающих из управленческих отношений (всего несколько процентов в общей массе гражданских дел), что при таком объеме очевидна «нецелесообразность создания самостоятельных юрисдикционных органов или даже специализации судей на разбирательстве дел, связанных с судебным контролем за управленческими актами»⁶.

Вместе с тем существует и немало сторонников выделения административного процесса, как самостоятельной отрасли права с собственным кодифицированным актом (Административным процессуальным кодексом), и даже предлагаются варианты структуры и содержания такого документа⁷.

Современными учеными, изучающими опыт организации и функционирования административной юстиции в зарубежных странах, отмечается, что в российских условиях наиболее приемлемым является «германский тип» административной юстиции, т.е. выделение в судебной системе самостоятельной ветви административного судопроизводства, создание специализированного право-

¹ Буторин Александр Евгеньевич — аспирант кафедры правоведения Коломенского государственного педагогического института. Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор С.А. Комаров.

² См.: Пилипенко А.Н. Административная юстиция в зарубежных государствах // Законодательство и экономика. — 1996. — № 3–4. — С. 81.

³ Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. — М., 1998. — С. 791.

⁴ Подробнее см.: Дёмин А.А. Правовой статус счетной палаты Российской Федерации и проблема административной юстиции по финансовым вопросам // Гражданин и право. — 2001. — № 8. (Электронная версия в ППС «Гарант»).

⁵ Вилкут М.А., Зайцев И.М. Гражданский процесс России: Учебник. — М., 1999. — С. 271.

⁶ Там же.

⁷ Подробнее см.: Усанов В.Е. Проблемы формирования административной юстиции в России // Право и жизнь. 26 августа 2001 года. (Интернет-версия); Хомяков Г.А. Административный суд в РФ. (Интернет-версия монографии).

⁸ См., например: Административная юстиция: история, опыт, проблемы. Материалы круглого стола Комитета Совета Федерации (28 июня 2002 года) // Юридическая мысль. — 2002. — № 6. — С. 39.

судья по делам административной юрисдикции, обладающего всеми преимуществами судебного разбирательства, в частности, являющегося оперативным и доступным для населения⁸. Предлагается создание единой системы федеральных административных судов, обособленных от общего судопроизводства. Таким образом, судебный контроль в сфере государственного управления будет осуществлять компетентный орган, не зависимый от органов государственной администрации и от судов общей юрисдикции. Вместе с тем имеется и другой подход к формированию российского административного судопроизводства: например, Верховный Суд РФ, разработавший проект ФКЗ «О федеральных административных судах в Российской Федерации», предлагает создавать административные суды в системе судов общей юрисдикции.

В плане выбора для Российской Федерации наиболее приемлемой модели устройства системы административной юстиции интересным является опыт Украины в этой области. Основы для формирования административно-судебных органов в этой республике были заложены в Законе Украины «О судостроительстве Украины»¹, в соответствии с которым судебная власть в Украине реализуется путем осуществления правосудия в форме гражданского, хозяйственного², административного, уголовного, а также конституционного судопроизводства. Судебную систему Украины составляют суды общей юрисдикции и Конституционный Суд Украины. В свою очередь система судов общей юрисдикции строится на принципах территориальности и специализации. К числу специализированных судов относятся и административные суды.

С 1 сентября 2005 г. вступил в силу Кодекс административного судопроизводства Украины от 06.07.2005 г.³, который определил не только структуру административных судов, но и порядок административно-судебного процесса. Статьи 18, 20 Кодекса посвящены предметной и инстанционной подсудности и определяют, что административное судопроизводство осуществляется местными общими судами, окружными административными судами, апелляционными административными судами, Высшим административным судом Украины, а также Верховным Судом Украины (Судебная палата по административным судам).

Местным общим судам подсудны административные дела, в которых одной из сторон является орган или должностное лицо местного самоуправления, должностное или служебное лицо органа местного самоуправления, кроме тех дел, которые подсудны окружным административным судам; все административные дела по поводу решений, действий или бездействий субъектов властных полномочий по делам о привлечении к административной ответственности.

Окружным административным судам подсудны административные дела, в которых одной из сторон является орган государственной власти, другой — государственный орган, орган власти Автономной Республики Крым,

их должностное или служебное лицо, кроме дел по поводу их решений, действий или бездействий по делам об административных проступках.

Дела об обжаловании действий или бездействий должностных или служебных лиц местных органов исполнительной власти рассматриваются и разрешаются местным общим судом как административным судом или окружным административным судом по выбору истца.

К полномочиям Высшего административного суда Украины, учрежденного в соответствии с Указом Президента Украины «Об Апелляционном суде Украины, Кассационном суде Украины и Высшем административном суде Украины» от 1 октября 2002 г. № 889/2002⁴, относятся: рассмотрение дел в кассационном порядке; ведение и анализ судебной статистики, изучение и обобщение судебной практики; оказание методической помощи судам низшего уровня, а также дача им рекомендаций и разъяснений по вопросам применения законодательства.

Высшему административному суду Украины как суду первой и последней инстанции подсудны дела относительно установления Центральной избирательной комиссией результатов выборов или всеукраинского референдума; отмены регистрации кандидата на пост Президента Украины.

Если местные общие суды как административные суды, окружные административные суды, а также Высший административный суд Украины могут рассматривать административные дела как суды первой инстанции, то апелляционные административные суды, создаваемые в апелляционных округах в соответствии с указом Президента Украины, пересматривают судебные решения местных общих судов как административных судов, окружных административных судов, которые находятся в пределах их территориальной юрисдикции, в апелляционном порядке.

К полномочиям апелляционных судов относятся: рассмотрение дел в апелляционном порядке в соответствии с процессуальным законом; ведение и анализ судебной статистики, изучение и обобщение судебной практики; оказание методической помощи местным судам в применении законодательства.

Высший административный суд Украины может также пересматривать судебные решения местных и апелляционных судов в кассационном порядке как суд кассационной инстанции.

При Верховном Суде Украины, который выступает в качестве высшего органа в системе судов общей юрисдикции, действует Судебная палата по административным делам.

Таким образом, в Украине формируется система административных судов, полностью входящих в систему судов общей юрисдикции, высшей инстанцией в которой является Судебная палата по административным делам Верховного суда Украины. Подобную структуру, в определенной мере, в России можно наблюдать на примере существующей системы специализированных судов — военных судов.

В плане выбора для Российской Федерации наиболее приемлемой модели устройства системы административной юстиции интересным является опыт Украины в этой области.

¹ Відомості Верховної Ради. — 2002. — № 27–28. — Ст.180.

² Аналог арбитражного судопроизводства в РФ.

³ Офіційний вісник України від 26.08.2005 — 2005 р., № 32, стор. 11, стаття 1918.

⁴ Офіційний вісник України від 18.10.2002 — 2002 р., № 40, стор. 29, стаття 1856.