

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 342.9

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ: ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕЕ РАЗВИТИЯ В РОССИИ

© А.А. Бросалина

Аннотация. Рассмотрено понятие административной юстиции, приведены различные подходы к его определению. Дана характеристика административной юстиции. Выяснено, что теоретические основы административной юстиции заложены учеными в XIX веке. Установлено, что ранее разрабатывались идеи создания системы специализированных органов административного судопроизводства. Обозначена роль принятого Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в развитии административно-процессуального законодательства и административной юстиции. Рассмотрены перспективы создания административных судов в России.

Ключевые слова: административная юстиция; административное судопроизводство; специализированные административные суды; административно-правовой спор; Кодекс административного судопроизводства

Прежде чем переходить к вопросу о перспективах развития административной юстиции в России, необходимо рассмотреть сам термин «административная юстиция», его юридическую характеристику.

Подходов к определению понятия «административная юстиция» существует немало. Так, Ю.Н. Старилов указывает, что «административная юстиция – это специальный вид правосудия, направленный на деятельность администрации и полиции, на разрешение спора о праве административном (публичном)» [1, с. 55]. Д.М. Чечот трактует данное понятие как порядок разрешения специальными юрисдикционными органами в судебной процессуальной форме конфликтов, возникающих в сфере административного управления между гражданами или юридическими лицами и органами управления [2, с. 31].

Интересно подошла к определению административной юстиции Н.Г. Салищева. Она определяет административную юстицию как систему внешнего контроля за действиями административных органов и их должностных лиц по отношению к гражданам [3, с. 21].

Рассмотрим общие черты административной юстиции. Ее характеристику, на наш взгляд, достаточно подробно изложили такие авторы,

как Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. Так, авторы отмечают, что она осуществляется при наличии административно-правового спора в сфере управленческой деятельности и специальных субъектов (граждан, органов в сфере управления, должностных лиц), является выражением судебной власти.

Не оставляют без внимания ученые и сами органы административной юстиции, называя их квазисудебными. Порядок же разрешения административных споров, по мнению авторов, должен осуществляться по установленным процессуальным законодательством правилам и принципам административного процесса, к числу которых относятся гласность, устность, законность, состязательность и т. д.

В качестве результата административного судопроизводства ученые считают признание незаконности или недействительности (или, наоборот, законности и действительности) принятых органами управления и должностными лицами административных актов или совершенных ими действий (бездействия) [4, с. 774-776].

Процесс изучения административной юстиции продолжается довольно длительное время. Уже в научных трудах юристов конца XIX – начала XX века (А.Д. Градовский, Н.М. Коркунов, С.А. Корф) были сформированы теоретические основы административной юстиции. В то время были сделаны попытки разработать соответствующее законодательство. Практически же публично-правовые споры разрешались в рамках гражданского судопроизводства.

В период начала XX столетия властями уже ощущалась потребность в создании органов административного правосудия, что предусматривалось и в рамках реформ П.А. Столыпина 1906–1907 гг. А в 1917 г. Временное правительство даже разработало проект Закона об административных судах. Однако в 1917 г. произошел октябрьский переворот, вследствие чего процесс создания органов административной юстиции в России прекратился почти на целый век.

Более оживленно значение и место административной юстиции в государственно-правовом механизме России стали обсуждаться в конце 80-х – начале 90-х гг. XX века, когда происходила перестройка судебной системы России. Множество публикаций в то время позволяет сделать вывод, что тогда провозглашалась идея необходимости создания отдельных административных судов. Данная идея рассматривалась как действенный метод в борьбе с недостатками существовавшей на тот период судебной системы и бюрократического аппарата.

Концепция создания отдельной системы административных судов рассматривалась в ходе реформы судебной системы 1991 г. Кажется, что ее основные направления были учтены в Конституции Российской Фе-

дерации 1993 г. и отражены в статье 118, которая гласит, что «судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства»¹. Однако из всех видов судопроизводства только административное не получило оформления в виде отдельного судебного органа. Некоторые специалисты говорят даже о несоблюдении Конституции Российской Федерации в этой части.

Важным этапом в развитии административной юстиции можно считать принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ) в 2015 г. Данный нормативный акт воспринимается и оценивается юристами по-разному. Например, по мнению проректора Российской академии правосудия С.В. Никитина, при рассмотрении данного документа в аспекте юридической техники наблюдается повторение общих положений Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (ГПК РФ) [5, с. 23]. Кандидат юридических наук, адвокат С. Голубок считает, что КАС РФ является не более чем неудачным перевоплощением уже известных правовых институтов с небольшим обновлением [5, с. 28]. Если попытаться соотнести точки зрения этих авторов, то можно заметить, что они прямо критикуют юридическое содержание КАС РФ и отмечают схожесть его положений с положениями других процессуальных законов.

Однако некоторые юристы, в частности теоретики, не отрицая наличия недостатков у данного документа, отмечают, что он содержит и нововведения, являющиеся существенными для развития правовой системы России. Так, А.Б. Зеленцов, признавая, что в юридико-техническом и содержательном плане КАС РФ не является идеальным, выделяет среди таких нововведений следующие: 1) с принятием КАС РФ институт административной юстиции получил официальное подтверждение в качестве важной составляющей правового государства России, реализовано регулирование административного судопроизводства; 2) принятие КАС РФ привело к завершению процесса формирования судебного административного права; 3) КАС РФ повысил статус административно-процессуальной формы; 4) КАС РФ провозгласил перемены в материальном административном праве и будет в дальнейшем способствовать разработке новых юридических конструкций, правовых форм, соответствующих правовому государству [6, с. 23-24]. В. Ярко, заведующий

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

кафедрой гражданского процесса УрГЮУ, также отмечает, что КАС РФ является копией ГПК РФ и в определенной степени Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (АПК РФ), но это явление он воспринимает как положительное. Он не считает недостатком дублирование норм этих актов, так как если существует исторически сложившаяся и имеющая результаты система разрешения конфликтов, то нет и надобности придумывать новое [5, с. 19].

Положительно воспринимает КАС РФ и такой специалист в области административного права, как Ю.Н. Старилов. Появление КАС РФ, как считает юрист, привело к выполнению требований Конституции Российской Федерации по практическому осуществлению правового положения относительно правосудия по административным делам [7, с. 9].

Ю.Н. Старилов указывает, что создание КАС РФ является грандиозным событием, поскольку с принятием данного закона появилась законченная система административно-процессуального регулирования отношений, связанных с оспариванием в суде решений, действий органов публичной власти и их должностных лиц [7, с. 12]. Механизм судебной защиты граждан от противозаконных действий органов власти, функционирующий с 1993 г., и частичное регламентирование в ГПК РФ и АПК РФ порядков рассмотрения соответствующих дел не являлись достаточно эффективными.

По нашему мнению, КАС РФ, несмотря на тот факт, что во многом его положения совпадают с положениями ГПК РФ, все же имеет немаловажное значение в обновлении правовых основ административного судопроизводства. Нельзя отрицать того, что этот нормативный акт имеет и ряд недостатков, связанных с его юридическим содержанием, с его применением. Однако, их со временем можно исправить путем внесения определенных корректировок, дополнений, уточнений. Но нельзя игнорировать и тот факт, что появление КАС РФ – новый этап в развитии процессуального законодательства, устанавливающего правовые порядки в разрешении административных споров. С появлением КАС РФ можно считать специализированное процессуальное правовое регулирование судебного порядка разрешения административных дел состоявшимся. Действие КАС РФ может стать одним из факторов дальнейшего развития административно-процессуальной формы.

Оценивая значение принятия КАС РФ, мы рассмотрели его применительно к административному процессуальному законодательству в большей степени. Но как можно оценить факт принятия КАС РФ применительно в большей степени к административному судопроизводству? Сыграл ли он здесь значительную роль? Существует мнение, что он все же поспособствовал прогрессу в развитии административного процессуального

законодательства, но не административного судопроизводства. По-прежнему из-за отсутствия системы специализированных органов административной юстиции КАС РФ вынужден действовать в рамках судов общей юрисдикции. Но поскольку административное судопроизводство носит самостоятельный характер, оно должно осуществляться административными судами.

Поэтому необходимо все же задуматься о создании независимого судебного контроля за исполнением правовых норм, действующих в сфере управления. Данный контроль позволит упорядочить управленческую деятельность, обеспечить соответствие ее нормам права, а также исправить ошибки со стороны лиц или органов, занимающихся управлением и принятием административных решений. Ведь ошибки в системе управления – явление частое, поскольку само управление из года в год приобретает все более сложный характер, возрастает напряженность управленческого труда. В связи с этим происходит и все больше административно-правовых споров, которые необходимо разрешать в особом процессуальном порядке и специальными, уполномоченными на то административными органами судебной власти.

Исходя из вышесказанного, мы приходим к выводу, что вопрос учреждения специализированных административных судов в России является одним из важных. В настоящее время уже созданы в той или иной степени условия для создания эффективного административного правосудия. Ведь важным этапом до создания самостоятельных административных судов является создание прочной правовой базы, но уже принят КАС РФ, который сыграл здесь немаловажную роль, поскольку он детально урегулировал порядок рассмотрения административных дел. С его появлением образовалась новая административно-процессуальная форма, базирующаяся на главных элементах системы административного судопроизводства.

Но необходимо вносить дополнения и уточнения в нормы принятого КАС РФ, чтобы окончательно сформировать прочную правовую базу, которая и будет являться фундаментом для создания специализированных административных судов.

Таким образом, можно сделать вывод, что перспективы создания специализированных органов судебной власти по административным делам есть. Появление административных судов станет заметным шагом к созданию нового рычага воздействия на органы государственной власти, контроля за их решениями и действиями. Поэтому административная юстиция имеет место быть в правовой системе России.

Список литературы

1. *Старилов Ю.Н.* Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М.: Норма, 2001. 304 с.
2. *Чечот Д.М.* Административная юстиция (Теоретические проблемы). Л.: Изд-во Ленинград. ун-та, 1973. 134 с.
3. *Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю.* Административная юстиция и административное судопроизводство в РФ. М., 2001. 67 с.
4. *Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н.* Административное право. М.: Норма, 2005. 800 с.
5. *Ярков В. и др.* Кодекс административного судопроизводства: ожидания и перспективы // Закон. 2015. № 9. С. 18-32.
6. *Зеленцов А.Б.* Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации как предпосылка смены парадигмы в теории административного права // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 22-37.
7. *Старилов Ю.Н.* Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации – важнейший этап судебной реформы и модернизации административно-процессуального законодательства // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2015. № 2. С. 8-15.

Поступила в редакцию 27.03.2019 г.

Отрецензирована 25.04.2019 г.

Принята в печать 14.05.2019 г.

Информация об авторе:

Бросалина Александра Александровна – студентка института права и национальной безопасности. Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина, г. Тамбов, Российская Федерация. E-mail: brosalina2001@mail.ru

ADMINISTRATIVE JUSTICE: MAIN FEATURES AND PERSPECTIVES OF ITS DEVELOPMENT IN RUSSIA

Brosalina A.A., Student of Law and National Security Institute. Derzhavin Tambov State University, Tambov, Russian Federation. E-mail: brosalina2001@mail.ru

Abstract. We consider the concept of administrative justice and present various approaches to its definition. We also give the characteristic of administrative justice. We ascertain that theoretical principles of administrative justice are laid by scientists in the 19th century. It is established that ideas of system creation of administrative proceedings specialized organs were de-

veloped earlier. We designate the part of accepted Code of Administrative proceedings of Russian Federation in development of administrative procedural legislation and administrative justice. Perspectives of administrative courts creation in Russia are considered.

Keywords: administrative justice; administrative proceedings; specialized administrative courts; administrative legal dispute; the Code of Administrative proceedings

Received 27 March 2019

Reviewed 25 April 2019

Accepted for press 14 May 2019