**СОДЕРЖАНИЕ**

ВВЕДЕНИЕ

ГЛАВА 1. Становление института административной юстиции в Российской Федерации

1.1 Формирование модели административной юстиции в дореволюционной России

1.2 Особенности формирования административной юстиции в Советский период

1.3 Современное состояние административной юстиции в Российской Федерации

ГЛАВА 2. Содержание административной юстиции

2.1 Характеристика административной юстиции

2.2 Значение судебного контроля в административной юстиции

ГЛАВА 3. Проблемы административного судопроизводства

3.1 Специальная процедура административного судопроизводства

3.2 Концепция закона об административном судопроизводстве

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

**ВВЕДЕНИЕ**

Актуальность темы. В части 2 статьи 118 Конституции Российской Федерации предусматривается, что судебная власть в Российской Федерации осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства, причем понятие административного судопроизводства до сих пор в полной мере в науке не разработано.

Необходимость же создания системы административных судов на современном этапе развития российского государства представляется очевидной.

Не использование в полной мере возможностей административной юстиции в судебной системе, рассмотрение жалоб на действия администрации по нормам гражданского процессуального права дает право каждому гражданину на соответствующее обращение в Европейский суд по правам человека. Это в свою очередь оборачивается для России наложением соответствующих сумм штрафов и ставит нашу страну в сложное материальное положение.

В последние годы параллельно со снижение числа дел искового и особого производств возросло число дел, возникающих из административно-правовых отношений.

Данные дела сегодня рассматриваются Конституционным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции во главе с Верховным Судом Российской Федерации, арбитражными судами во главе с Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации, конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации. В результате этого возникает множественность судебной подведомственности таких дел и, как результат, сложности, связанные с определением подведомственности.

Реформирование основ конституционного строя России требует новых подходов в исследовании каждой ветви государственной власти и в первую очередь исполнительной, как власти предметной, ближе всего находящейся к населению и вследствие этого чаще нарушающей права и свободы граждан. Это делает проблему поиска новых форм и средств контроля за деятельностью органов исполнительной власти одной из самых актуальных как в науке административного права, так и в законодательстве Российской Федерации. Среди этих форм и средств ведущее место должен занимать институт административной юстиции, который является эффективным средством защиты прав и свобод граждан и вместе с тем служащий механизмом обратной связи, предоставляющий высшей власти ценную управленческую информацию и возможность благодаря этой информации контролировать действия и решения администрации.

Объектом исследования являются правоотношения, возникающие в связи с проблемами административной юстиции.

Предметом исследования является совокупность норм административного и конституционного права, определяющая проблемы административной юстиции.

Актуальность темы предопределяет цели исследования, которые заключаются в комплексном анализе основных проблем административной юстиции.

Для достижения целей были поставлены следующие задачи:

1) исследовать проблемы административной юстиции как правового института;

2) провести анализ научных взглядов на основные проблемы понятия и структуры административной юстиции;

3) дать характеристику основным моделям административной юстиции;

4) проанализировать проблемы формирования и развития административной юстиции в России.

Следует отметить, что отдельные общие проблемы административной юстиции всегда были в центре внимания ученых-правоведов.

В дореволюционное время в России теоретические разработки данного вопроса провели Н.М. Коркунов, С.А. Корф и другие. В 20-е годы XX века они получили развитие в работах М.Д, Загряцкова и других.

Труды советских ученых, в частности, К.С. Бельского, Ю.М. Козлова, В.И. Ремнева, Н.Г. Салищевой, Д.М. Чечота, заложили теоретические основы фундамента для современного понимания проблем административной юстиции.

Необходимо также отметить, что на актуальность формирования в стране системы органов административной юстиции в настоящее время указывают уже не только ученые, занимающиеся административным правом, но и специалисты в области конституционного, гражданского и других отраслей права. В этой связи необходимо отметить работы таких ученых, как Ю.А. Тихомиров, Н.Г. Салищева, Ю.Н. Старилов, Н.Ю. Хаманева, В.В. Бойцова и другие.

В настоящей работе применены системно-аналитические методы, сравнительно-правовой и конкретно-исторический метод правовых исследований, осуществлено изучение социально-правовых явлений в их динамическом развитии.

Структура работы. Настоящая работа состоит из введения, трех теоретических глав, включающих в себя семь параграфов, заключения и списка используемых источников.

**ГЛАВА 1. Становление института административной юстиции в Российской Федерации**

**1.1 Формирование модели административной юстиции в дореволюционной России**

При характеристике института административной юстиции хотелось бы использовать сравнительно-исторический метод исследования. Начать исследование хотелось бы с учреждения административной юстиции дореволюционной России. Русский философ Н.О. Лосский писал о государственных учреждениях России второй половины XIX века – начала XX века: «В области политической культуры (например, сельское и городское управление, законодательство и исполнительная власть) императорская Россия создала ценности, которые приобретут всемирную известность тогда, когда их детально изучат и осознают, и, прежде всего, при их возрождении в процессе послереволюционного развития русского государства» [25, с. 4]. К таким ценностям можно отнести государственные органы, которые были органами административной юстиции в дореволюционной России. В большинстве случаев история 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 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 [13, с. 170].

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 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» [15, с. 143]. 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 [22, с. 388]. 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. [16, с. 319]. 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.

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» [38, с. 63]. Для того чтобы приблизить административную юстицию к народу и приспособить ее к национальным особенностям государства, необходимо было провести полную 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 [23, с. 38].

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

**1.2 Особенности формирования административной юстиции в Советский период**

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 [21, с. 30].

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 [9, с. 15].

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 [8, с. 228].

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 органам: министерствами, ведомствами, административными учреждениями и предприятиями, а зачастую, и вообще партийными комитетами.

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 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 [31, с. 152].

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 [31, с. 156].

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.

**1.3 Современное состояние административной юстиции в Российской Федерации**

Элементы административной юстиции, возникшие и развивающиеся в 60-80 годы, продолжают существовать и в современной России. Современная юстиция имеет те же признаки, что и в Советский период. В процессе функционирования административной юстиции разрешаются споры между гражданином и субъектом управления (либо органом, либо должностным лицом) о законности действий последнего. Как и ранее, споры разрешаются общими судами, и порядок рассмотрения дел регламентируется нормами Гражданско-процессуального кодекса Российской Федерации (далее ГПК РФ).

Еще одним важным шагом в развитии административной юстиции стало принятие 27 апреля 1993 года закона «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», в котором были сняты установленные ранее процессуальные ограничения для граждан в процессе подачи жалобы. Гражданину не обязательно было, как раньше, подавать жалобу вышестоящему в порядке подчиненности органу или должностному лицу, с принятием нового закона гражданину предоставлялось право обжаловать действия и решения субъектов управления непосредственно в суд, что значительно облегчило гражданину путь к судебной защите. Однако, в некоторых случаях, законодатель устанавливает специальные порядки обжалования, при которых необходим предварительный внесудебный способ обжалования, например: отказ администрации в составлении акта о несчастном случае, отказ в назначении пособия по социальному страхованию, отказ Бюро Технической Инвентаризации в оценке строения, принадлежащего гражданину на праве собственности и т.п. Важно, что в законе указывается факт альтернативной подсудности жалобы, то есть сам гражданин вправе выбрать, куда хочет подать жалобу – в суд по месту нахождения органа, объединения, должностного лица, либо в суд по месту своего жительства. Исключения составляют дела связанные с судебной тайной, по которым жалоба должна быть подана в Верховный Суд республики входящей в состав РФ, краевой, областной суд, суд автономной области, автономного округа [30, с. 35].

В законе от 27 апреля 1993 года очень конкретно описывались действия и решения органов государства (должностных лиц), подлежащие обжалованию в суд. К ним относятся коллективные и единоличные решения, в результате которых произошли нарушения прав и свобод гражданина, были созданы препятствия к осуществлению гражданином его прав и свобод или были незаконно на гражданина возложены какие-либо обязанности или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности. В выше указанном законе подчеркивается, что каждый гражданин может получить, а должностные лица обязаны предоставить ему, возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы. Исключения составляют те случаи, когда есть установленные федеральным законом ограничения на содержащуюся в этих документах информацию. При этом гражданин вправе обжаловать не только действия и решения государственного служащего, но и предоставление информации, ставшей основанием для принятия решений. На органы и лица, действия которых гражданин обжалует в суд, возложена процессуальная обязанность документально доказать законность обжалуемого решения. В то же время гражданин освобождается от обязанности доказывать незаконность обжалуемого акта, но он обязан доказать в суде факт нарушения своих прав [41, с. 115].

Органы государственной власти чаще других издают нормативные правовые акты, законодатель счел необходимым сделать предметом обжалования в суд не только индивидуальные, но и нормативные правовые акты. Ранее в истории административной юстиции данный факт не фиксировался, и это являлось нововведением. В этом вопросе Закон от 27 апреля 1993 года подкреплен еще и наличием в Гражданском кодексе РФ статьи 13, в которой прямо указано на возможность обжалования нормативного правового акта. Необходимо отметить, что в самом законе установлены пределы его действия. В соответствии с этими пределами не могут быть обжалованы в суд решения, проверка которых отнесена к компетенции Конституционного Суда РФ, а также те решения, в отношении которых законодательством предусмотрен иной порядок судебного обжалования. Данный закон создает единый механизм судебной защиты для всех граждан России кроме военнослужащих, для которых установлены специальные правила на основе их рода деятельности. По статье 4 рассматриваемого Закона эта категория граждан может обжаловать ущемляющие их права решения органов военного управления и воинских должностных лиц в военном суде. Данное право военнослужащих основано на статье 46 Конституции РФ, а также на статье 2 и 22 российской Декларации прав и свобод человека от 5 сентября 1991 года. В отношении исключения, приведенного в статье 3 Закона от 27 апреля 1993 года, в части касающейся исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации. Следует отметить, что анализ статьи 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» позволяет сделать выводы о подсудности определенных дел Конституционному Суду РФ. К таким делам отнесены дела о соответствии Конституции РФ федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания РФ, актов Правительства РФ в случаях возникновения спора о соответствии их Конституции РФ. На основании вышеуказанных фактов в Гражданский Процессуальный кодекс РСФСР (далее ГПК РСФСР) были внесены изменения. В статье 116 ГПК РСФСР указано, что Верховный Суд РФ рассматривает по первой инстанции дела: 1) об оспаривании ненормативных актов Президента РФ, Федерального Собрания РФ, Правительства РФ; 2) об оспаривании нормативных актов федеральных министерств и ведомств, касающихся прав и свобод граждан. Закон от 27 апреля 1993 года устанавливает предельный срок обращения гражданина с жалобой в суд общей юрисдикции. Этот срок составляет три месяца с того момента, когда гражданину стало известно о нарушении его прав и один месяц со дня получения гражданином письменного уведомления об отказе вышестоящей инстанции в удовлетворении жалобы или со дня истечения месячного срока подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ. В особенных случаях данный срок может быть продлен. Цель введения ограничения подачи жалобы заключается в том, чтобы избежать подачи запоздалой жалобы и исключить случаи, когда вопросы, поднятые в ней, уже не актуальны и доказательства утрачены. Принципиально новым в данном законе является положение о праве суда, принявшего жалобу к рассмотрению, по просьбе гражданина или по своей инициативе приостановить исполнение обжалуемого решения, что дает возможность предотвратить наступление вредных последствий для гражданина, связанных с исполнением обжалуемого решения. В статье 7 закона определяется содержание судебного решения, согласно которому суд признает обжалуемое решение незаконным, обязывает удовлетворить требования гражданина, отменяет применение к нему меры ответственности либо иным путем восстанавливает его нарушенные права и свободы.

Таким образом, в законодательстве начинает постепенно происходить уточнение подведомственности судам общей юрисдикции дел, связанных с защитой граждан от неправомерных действий органов исполнительной власти и их должностных лиц [37, с. 76].

Соответственно суд представляет собой специальный орган, осуществляющий контроль за законностью, так как он не зависит ни от одной из ветвей власти и наделен конституционными гарантиями такой независимости. Отсутствие у суда, какой бы то ни было ведомственной заинтересованности, процессуальная регламентация судебного разбирательства, а также иные принципы судопроизводства являются общепризнанными достоинствами судебной процедуры. Гражданин и государственный орган (должностное лицо) участвуют в деле в качестве сторон, которые обладают равными правами и обязанностями. Как справедливо отмечено авторами монографии «Сравнительное Конституционное право», суд выступает специализированным государственным органом, осуществляющим функцию социального контроля при наличии конфликтов между отдельными членами общества, между ними и государством, возникших в любой сфере деятельности человека, урегулированной правом [35, с. 70].

Принятая в 1993 году Конституция Российской Федерации сформулировала общие ценностные подходы к охране и защите прав человека. Судебный контроль за деятельностью государственной администрации связан, прежде всего, с обеспечением конституционного права человека и гражданина на государственную защиту его прав и свобод (статья 45 Конституции РФ), в том числе на судебную защиту (статья 46 Конституции РФ). В соответствии с частью 2 статьи 118 Конституции РФ судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Положения пункта 3 статьи 1 и статьи 26 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» предусматривают возможность создания специализированных федеральных судов по рассмотрению гражданских и административных дел, статус которых должен быть установлен федеральным конституционным законом. Вместе с тем данный Закон относит к федеральным судам и специализированные суды, которые составляют систему федеральных судов общей юрисдикции, а учреждение их возможно только путем внесения изменений и дополнений в настоящий Федеральный конституционный закон.

В 1995 году в рамках Министерства Юстиции России была проведена предварительная работа по подготовке проекта закона «Об административной юстиции», что предусматривалось поручениями Президента РФ. Разработка законопроекта была проведена в рамках Министерства Внутренних Дел Российской Федерации, а представленный проект был разослан Министерством Юстиции во все высшие судебные учреждения страны и в другие заинтересованные ведомства. В законопроект вошли разделы об общих положениях, организации административной юстиции, о правах и обязанностях граждан в сфере административной юстиции, об административном производстве в сфере административной юстиции. В соответствии с законопроектом давалось следующее определение административной юстиции – это правовой институт судебной защиты прав и свобод граждан, осуществляемый посредствам административного производства системой судебных учреждений. Административное судопроизводство определялось как порядок возбуждения и рассмотрения в суде дел по жалобам граждан на решения, действия либо бездействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, должностных лиц, как порядок обжалования решений судов. В проекте предлагалось дела такого рода относить к подсудности судов общей юрисдикции и военных судов. Из Конституционного Суда РФ поступил отзыв, в котором подчеркивалось, что специфика административных дел такова, что их разбирательство требует особых организационных форм и особой судейской квалификации и что характеристика административного спора не вписывается в традиционный исковой процесс, и соответственно, поддерживалась идея специализации процесса в рамках общих судов. В отзыве Верховного Суда РФ отмечалась нецелесообразность выделения административных присутствий в суде, так как количество рассматриваемых дел было небольшим. В отзыве Высшего Арбитражного Суда РФ отмечалось, что при определении института и функций административной юстиции следовало бы исходить из понимания административной юстиции как деятельности суда по рассмотрению жалоб на действия органов исполнительной власти, местного самоуправления или должностных лиц, связанные с выполнением ими мер по охране общественного строя, прав и свобод граждан, по охране собственности, прав и законных интересов предприятий. В итоге, отмечая существенные недостатки законопроекта, в частности дублирование норм Закона РФ от 27 апреля 1993 года, исключение из предметов обжалований и решений общественных объединений, а также наличие в законопроекте ряда проблем, упомянутых выше, судебные органы страны сочли необходимым продолжать работу над совершенствованием законодательного регулирования административной юстиции. Однако вплоть до 2000 года серьезных шагов в этом направлении не предпринималось, если не учитывать указания, содержащиеся в президентских программах о разработке Административного и Административно-процессуального кодекса РФ, под которыми практически понимался Кодекс об административных правонарушениях.

Таким образом, рассмотрение дел об административно-правовых спорах так и продолжалось судами общей юрисдикции. В Гражданском Процессуальном Кодексе РСФСР (статьи 231-244) выделено производство по делам, вытекающим из административно-правовых отношений. Это, в частности, жалобы на неправильности в списках избирателей, на действия государственных органов, общественных организаций и должностных лиц, нарушающие права и свободы граждан, дела о взыскании недоимки по налогам и другие. В соответствии с пунктом 9 части 1 статьи 3 Федерального Закона «О мировых судьях в РФ» мировой судья рассматривает дела об административных правонарушениях, отнесенных к их компетенции Кодексом РФ об административных правонарушениях. Статья 23.1 Кодекса об административных правонарушениях РФ регламентирует компетенцию арбитражных судов по решению административных деликтов, с участием юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Согласно Федеральному конституционному закону «Об арбитражных судах в РФ» и Арбитражному процессуальному кодексу, определяется круг деятельности арбитражных судов. Арбитражные суды вправе рассматривать споры о признании недействительными (полностью или частично) ненормативных актов государственных органов, не соответствующих законам и иным нормативным актам и нарушающих права и законные интересы организаций и граждан (пункт 2 статьи 22 Арбитражного процессуального кодекса РФ). Им подсудны также споры об обжаловании отказа в государственной регистрации либо уклонения от государственной регистрации в установленный срок организации или гражданина и в других случаях, когда такая регистрация предусмотрена законом.

В октябре 2000 года было принято новое постановление Пленума Верховного Суда РФ «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных конституционных законов «О федеральных административных судах в Российской Федерации». В контексте данного документа Верховный суд Российской Федерации предлагает создать в системе судов общей юрисдикции административные суды, не связанные с существующим административно-территориальным делением страны. В этих целях предлагается сформировать систему федеральных окружных административных судов в пределах соответствующих федеральных округов и федеральные межрайонные административные суды с юрисдикцией в отношении нескольких районов субъекта РФ. Также предлагалось учредить судебную коллегию по административным делам Верховного Суда РФ и создать соответствующие коллегии в судах областного уровня. Данная коллегия будет рассматривать в качестве суда первой инстанции такие дела, как об оспаривании нормативных и ненормативных актов Президента РФ и Правительства РФ, о приостановлении и прекращении деятельности общероссийских, а также международных общественных объединений, действующих на территории РФ, в случаях нарушения ими законодательства РФ. Проверку законности решений, вынесенных указанной коллегией в качестве суда первой инстанции и не вступивших в законную силу, будет осуществлять соответствующий состав судей Кассационной коллегии Верховного Суда РФ. В проекте также предполагается участие при рассмотрении дел мировых судей. Данный законопроект был принят Государственной Думой в первом чтении. После данных событий никаких более шагов по формированию административной юстиции как таковой больше не произошло.

Подводя итог сказанному, следует заметить, что современное состояние нормативной базы административной юстиции вряд ли можно признать удовлетворительной в связи с её значительной разрозненностью. До сих пор не регламентирована в едином акте процедура рассмотрения административных дел.

**ГЛАВА 2. Содержание административной юстиции**

**2.1 Характеристика административной юстиции**

Судебный контроль 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» [28, с. 83]. В 1947 году «в советском праве не может быть административного иска» [10, с. 8] до в 1988 году «нужен административный суд» [19, с. 26]. 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» [33, с. 155]. В качестве результативного мнения можно рассматривать мнение В.А. Лебедева: «от идеи судебного нормоконтроля к административному судопроизводству» [24, с. 4]. На практическом законотворческом уровне деятельности в области решения задач и проблем административной юстиции большую роль сыграло принятие в первом чтении законопроекта конституционного закона «О федеральных судах в Российской Федерации» в 2000 году.

Административная юстиция в современной России выступает как административно-правовой институт, который включает определенную совокупность правовых норм, принципов и средств, позволяющих частным лицам оспорить неправомерные акты органов исполнительной власти и защитить субъективные права и законные интересы. Административная юстиция предназначена для разрешения споров, возникающих из отношений власти и подчиненности, она функционирует на базе общих и арбитражных судов, осуществляющих административное судопроизводство, и квазисудебные учреждения. В компетенцию общих и арбитражных судов входят вопросы и частного, и публичного права. Им подсудны споры как между частными лицами, так и частных лиц с государственной администрацией. Административная юстиция предполагает разбирательство административных споров по процессуальным правилам. Данные правила установлены Законом «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» 1993 года, Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации, Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации, Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации [12, с. 164].

Одно из классических научных определений понятия «административная юстиция» предложил Д.М. Чечет. Он определил, что административная юстиция – «это порядок рассмотрения и разрешения в судебной процессуальной форме споров, возникающих в сфере административного управления между гражданами или юридическими лицами, с одной стороны, и административными органами – с другой, осуществляемый юрисдикционными органами, специально созданными для разрешения правовых споров» [43, с. 31]. Однако подробное рассмотрение данного определения дает возможность найти существенное противоречие: для разрешения споров устанавливается судебно-процессуальная форма, а дела рассматриваются юрисдикционными органами, то есть не только судами, но и другими, несудебными инстанциями. Н.Г. Салищева определяет понятие административной юстиции с точки зрения ее контролирующего потенциала: «это система внешнего контроля над действиями административных органов и их должностных лиц по отношению к гражданам» [32, с. 84]. Данное определение более полное и отражает целевое назначение административной юстиции в системе обеспечения прав и свобод граждан. Н.Ю. Хаманева, понимая административную юстицию как систему специальных органов, которые осуществляют контроль в сфере управления, считает создание целостной системы судов, обособленных от общего судопроизводства необходимым [41, с. 132]. А.К. Соловьева выделяет в проблеме административной юстиции три основных аспекта. Первый из них, материальный, связанный с природой спора (административно-правового спора). Второй, организационный аспект, обусловленный наличием социальных органов по рассмотрению указанных споров. И последний аспект формальный, то есть наличие специальных процессуальных норм и порядка рассмотрения публично-правовых споров [34, с. 53].

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 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. Этот спор свидетельствует о предположительном или действительно нарушении административными органами субъективных прав граждан или о создании иных помех их осуществления. Он возбуждается в целях устранения этих помех, и защиты субъективных прав, и охраняемых законом интересов. Обжалуя в суд административный акт, гражданин заявляет о своем не согласии 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 стороне – гражданину, то есть права и обязанности, выражающиеся в формулировании, обосновании и доказывании своих требований и возражений. Концептуальными установками правового государства в его основу закладывается равенство власти, гражданина и общества, их правовое равенство перед законом и судом. При этом государство предстает как субъект права, обладающий особыми властными полномочиями, которые ограничены правами других субъектов. В случае неправомерного использования этих полномочий, вызывающего нарушение субъективных прав, между ними возможен спор о праве административном (публичном). 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. На основании действующего Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, под такими спорами следует понимать споры, возникающие из административно-правовых отношений и иные публично-правовые отношения (налоговые, таможенные, конституционно-правовые и т.д.) [14, с. 289].

Административно-правовой спор представляет собой юридический конфликт или юридическую коллизию. Он возникает между государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами, с одной стороны, и иными субъектами права, с другой стороны, в связи с нарушение субъективных публичных прав физических или юридических лиц, осуществлением противозаконного административного нормотворчества. Содержание административного спора включает три основных элемента: стороны (субъекты), предмет и основания. Одной из сторон в административном споре всегда выступает носитель государственной публичной власти (орган, должностное лицо). Между ним и частным лицом регулятивные административно-правовые отношения складываются на основе власти и подчинения. Сторонами могут выступать и два государственных органа, например, в спорах по вопросам компетенции. Предметом административного спора являются субъективные права и обязанности, относительно которых в связи с принятым административным актом возникли разногласия, а также вопрос о законности самого административного акта. 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 еще целым рядом особенных характеристик:

1) административно-правовые споры разрешаются в рамках осуществления правосудия, соответственно административная юстиция – это судебная власть;

2) правовая защита субъективных публичных прав граждан является одной из главных целей административной юстиции. Именно нарушение этих публичных прав и 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;

3) органы административной юстиции, в известной степени, 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 их должностных лиц; часто эти органы называются квазисудебными, так как их деятельность отличается от деятельности общих судов, рассматривающих дела в рамках традиционного гражданского процесса;

4) для административной юстиции характерно существование специальных субъектов правоотношения (граждане, 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;

5) административно-правовые споры (то есть споры граждан и других субъектов права с публичной властью) подведомственны либо общим судам, либо специальным административным судам, отделенным от общих судов, либо так называемым квазисудебным органам;

6) 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.). В некоторых странах, например, бывших советских республиках, приняты законы об административной судебной процедуре;

7) юридическим результатом административного процесса является признание административным судом (общим судом, квазисудебными органами) незаконности или недействительности (или, наоборот, законности и действительности) принятых органами управления (должностными лицами) административных актов или совершенных ими действий (бездействия).

Д.Н. Бахрах предлагает различать административную юстицию в широком и узком смысле. 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 управления. Автор выделяет также понятия общей и специальной жалобы. Обжалование по общему праву (общая жалоба) регламентировано Законом Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. (в редакции Федерального закона от 14 декабря 1995 г.) «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». Судебное обжалование на основе специальных норм (специальная жалоба) устанавливается в специальных законодательных актах (например, порядок обжалования постановления по делу об административном правонарушении, статья 267 Кодекса об административных правонарушениях) [12, с. 153].

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 (признаком) современного правового государства, может обеспечивать правовым (легальным) путем преодоление возникающих юридических коллизий как в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина, так и в сфере судебного контроля над законностью правовых актов управления [39, с. 145].

**2.2 Значение судебного контроля в административной юстиции**

Судебным контролем можно считать осуществление контрольной функции государства при применении судебной власти в рамках особой судебно-процессуальной формы. Судебный контроль осуществляется судами (конституционными (уставными), судами общей и арбитражной юрисдикции) с целью охраны конституционного строя страны, прав и свобод человека и гражданина, обеспечения режима законности в целях восстановления и охраны прав и законных интересов человека и всего гражданского общества. Судебный контроль всегда осуществляется в той или иной форме правосудия. Поэтому при соотношении понятий судебного контроля и правосудия первичным является понятие правосудия. Осуществление правосудия по делам, возникающим из административно-правовых отношений, должно происходить при обязательном соблюдении конституционных принципов организации и функционирования правосудия (например, принцип состязательности, равноправия сторон, открытое разбирательство дела, независимость и неприкосновенность судей) [42, с. 39].

Судебный контроль над нормотворчеством начинается в России при рассмотрении судьей (судом) юридического спора (дела). Главным (но не единственным) принципом, которым должен при этом руководствоваться судья, является принятие решения на основе норм конкретного закона, регламентирующего соответствующие отношения. Однако при принятии решения часто необходимо устанавливать иерархию (подчиненность) нормативных правовых актов, которые могут быть использованы при рассмотрении конкретного дела (спора). Если судья устанавливает, что подлежащий в данном случае применению законодательный акт противоречит нормам Конституции РФ или закону, имеющему более высокую юридическую силу, то решение суда основывается на положениях нормативного акта, обладающего большей юридической силой.

Административная юстиция - это одна из форм осуществления судебного надзора за публичным управлением, в рамках которого судом проверяется законность совершенных административных действий и принятых органами управления административных актов (правовых актов управления), принимаются меры по восстановлению нарушенных прав и законных интересов, привлекаются к ответственности лица, виновные в нарушениях закона. Решением суда административный акт может быть полностью отменен либо частично изменен. В отличие от судебного надзора [17, с. 80] (контроля в более узком его смысле) органы управления, осуществляя контрольную деятельность, оценивают не только законность издания и исполнения правового акта управления, но и его эффективность [41, с. 76].

Традиционно в литературе рассматриваются два вида нормоконтроля: абстрактный и конкретный. Абстрактный нормоконтроль заключается в проверке законности правовых актов независимо от того, применяются ли эти акты в конкретном деле, нарушаются ли спорным нормативным актом конкретные права конкретного лица. Абстрактный (или непосредственный) судебный контроль в сфере публичного управления осуществляется судом при рассмотрении гражданского дела по правилам гражданско-процессуального или арбитражно-процессуального законодательства в результате подачи жалобы лицом или по протесту прокурора о незаконности действий органов исполнительной власти, о несоответствии федеральному закону административного акта. Результатом абстрактного (непосредственного) нормоконтроля может стать утрата юридической силы конкретного правового акта.

Осуществляемый судом конкретный нормоконтроль заключается в том, что суд, установив несоответствие нормативного акта закону и нарушения им субъективных прав и интересов конкретного лица, принимает решение о признании данного акта недействующим (незаконным). Конкретный (или косвенный) судебный" контроль применяется при рассмотрении судами различных гражданских, уголовных или административных дел. В данном случае выяснение вопроса о законности тех или иных административных действий и правовых актов управления является второстепенной задачей (что не умаляет ее значимости и обязательности) по отношению к главной задаче судебного разбирательства. Факты нарушения законности при принятии административных актов могут быть отражены судом (судьей) в частном определении, в судебном решении или в постановлении о направлении дела на дополнительное расследование.

С практической точки зрения, очень важно, чтобы признанный судом недействующим (незаконным) нормативный правовой акт был действительно отменен или изменен принявшим его органом публичного управления и должностным лицом. Однако «недействующий» акт управления может очень долго считаться неотмененным или неизмененным. На него нельзя, конечно, ссылаться при рассмотрении соответствующих дел или принятии решений; однако в данном случае не достигается конечная цель нормоконтроля - отмена незаконного акта управления и создание новой качественной правовой основы для регулирования соответствующих управленческих отношений [36, с. 387].

Российское правосудие, обеспечивая права и свободы гражданина, должно осуществляться на основе установленного в законах разграничения компетенции, (юрисдикции, подведомственности дел) судов различных видов в области защиты прав и свобод личности, при использовании специфических процессуальных отраслевых правовых норм. Главным требованием, предъявляемым к судебному контролю, является полномасштабность судебно-правовой защиты прав и свобод граждан, то есть контролю должны подлежать всякие решения и действия публичной власти и их представителей. Необходимость усиления судебного контроля за законностью административной деятельности органов публичной власти и их служащих обусловлена тем, что должностные лица являются субъектами реализации мер государственного принуждения. В последние годы увеличилось число правоприменяющих субъектов, имеющих право использовать методы властного государственного управления, применять меры государственного (административного) принуждения, налагать на физических и юридических лиц установленные законодательством административные взыскания. К ним, например, относятся должностные лица органов государственного санитарно-эпидемиологического надзора, комиссии Комитета по земельным ресурсам и землеустройству, органов Министерства экологии и природных ресурсов Российской Федерации, архитектурно-строительного надзора, Антимонопольного комитета Российской Федерации, Российской транспортной инспекции, федерального казначейства. Поэтому с одной стороны всем субъектам необходимо знать свои полномочия и пределы административного воздействия, а с другой – уполномоченные субъекты должны применять меры государственного принуждения в соответствии с положениями действующего законодательства, не нарушая при этом законных прав и свобод граждан.

Защищать права и свободы граждан, согласно Конституции РФ, обязаны также и органы исполнительной власти. Но именно в этой ветви государственной власти пока еще не создан четко работающий механизм такой защиты. Поэтому зачастую реализация гражданином его прав зависит не столько от закона, сколько от усмотрения администрации или произвола недобросовестного чиновника. Нынешнее государство, его структуры нередко проявляют крайнее безразличие к правам и свободам человека. Должностные лица даже не утруждают себя заверениями в приверженности к ним, чувствуя безнаказанность и свободу от любой ответственности. Механизм пресечения чиновничьего произвола практически отсутствует. Особенно важно обеспечить режим законности при реализации государственными служащими мер административного принуждения. Законность применения этих мер представляет собой комплексный правовой институт, объединяющий правовые нормы различных отраслей (материальных и процессуальных). Законность в сфере административной юрисдикции состоит в осуществлении специально созданными государственными органами контрольно-надзорных функций по выявлению несоответствия (либо соответствия) действий юридических и физических лиц правовым установлениям. Они предусматривают возможность наложения административных санкций за неправомерное поведение, ненадлежащее выполнение должностными лицами своих обязанностей. Главная цель контрольно-надзорных органов состоит в создании и поддержании режима законности в области административной юрисдикции [41, с. 78].

Реальное обеспечение правовой защиты субъективных прав граждан, установленных в Конституции РФ (а ранее - в Декларации прав и свобод человека и гражданина) и в других законах, представляет собой важнейшую задачу современного правового государства. Необходимо добиваться максимальной эффективности правовой защиты нарушенных исполнительной властью прав и свобод граждан; в подобных случаях важнейшую роль играет правовой механизм восстановления нарушенных прав и свобод граждан и возмещение им причиненного ущерба. Российское законодательство устанавливает различные социальные и правовые формы и способы восстановления нарушенных прав и свобод граждан. Одним из наиболее действенных способов является судебный контроль за исполнительной властью. В соответствии со статьей 10 Конституции РФ, судебная власть является одной из трех ветвей государственной власти. Органы этой власти самостоятельны и действуют независимо от законодательной и исполнительной властей, подчиняясь только Конституции РФ и закону. Судебная власть осуществляется только судами в лице судей и привлекаемых в установленном законом порядке присяжных, народных и арбитражных заседателей посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. От степени эффективности их деятельности зависит и полнота обеспечения прав и свобод гражданина.

Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации» была определена судебная система Российской Федерации (федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировых судей субъектов Российской Федерации). В соответствии с законом, федеральные суды: Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды (эти суды составляют систему федеральных судов общей юрисдикции); Высший Арбитражный Суд РФ, федеральные арбитражные суды округов, арбитражные суды субъектов РФ (эти суды составляют систему федеральных арбитражных судов). Суды субъектов РФ - конституционные (уставные) суды субъектов РФ, мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов РФ.

В нашей стране создана судебная система как самостоятельная ветвь государственной власти в виде: 1) трехступенчатой иерархии судов общей юрисдикции; 2) трехступенчатой системы арбитражных судов; 3) Конституционного Суда РФ; 4) судов субъектов РФ (конституционных (уставных) судов субъектов РФ, мировых судей). При этом сфера судебной власти субъектов РФ может быть подвержена специфическим изменениям. Как было отмечено, функции судебного контроля осуществляются судами на основании гражданского, конституционного и административного судопроизводства. Конституционный контроль осуществляется за законностью и соответствием Конституции РФ федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, актов субъектов РФ, публично-правовых договоров и не вступивших в силу международных договоров РФ. Административно-судебный контроль, то есть контроль судов за исполнительной властью, осуществляется в настоящее время в процессуальной форме, установленной гражданско-процессуальным и арбитражно-процессуальным законодательствами. В отношении конституционного контроля принцип институционного оформления судебной власти в настоящее время уже реализован - создан Конституционный Суд РФ, осуществляющий свою власть в форме конституционного судопроизводства (статья 1 Федерального Конституционного Закона «О Конституционном Суде РФ»). Самостоятельность этого органа обеспечена в организационном, финансовом и материально-техническом отношениях; судьи имеют особый правовой статус; созданы специальные процессуальные формы. Конституционный суд решает исключительно вопросы права, оставаясь при этом органом конституционного контроля [37, с. 77].

Контроль над законностью действий административно-правового характера, к сожалению, и, по сей день, не обеспечен традиционными и обязательными для специальной ветви судебной власти атрибутами, то есть специальными судебными органами, особой процессуальной формой разрешения дела, собственной компетенцией, соответствующей процедурой, разрешения подведомственных дел, необходимыми юрисдикционными полномочиями, оптимальной организационной структурой и соответствующей законодательной основой. Сравнение функции контроля суда за исполнительной властью (публичным управлением) с функцией конституционного контроля демонстрирует нормативную, организационную и политическую "отсталость" в темпах, способах и, главное, результатах институционализации, установления и применения на практике института административной юстиции [33, с. 154].

Вместе с тем, оценивая с самых широких позиций оформление судебной власти в области контроля суда за законностью функционирования администрации, многие авторы говорят о необходимости создания отдельной юрисдикционной процедуры, то есть формирования самостоятельной ветви судебной власти, построенной на началах системной организации. При этом в качестве специфических черт отечественной модели административной юстиции называются: функции правосудия и функции юрисдикционного контроля над законностью функционирования исполнительной власти (управления); собственно процессуальная основа; организационная обособленность и самостоятельность органов административной юстиции (например, административных судов).

Как уже неоднократно подчеркивалось, институт административной юстиции взаимосвязан с институтом правовой защиты прав и свобод граждан и ее правовыми средствами, а также с судебными органами, обеспечивающими подобную защиту. В Конституции Российской Федерации права и свободы человека провозглашаются высшей ценностью, гарантируется и обеспечивается правосудием их государственная защита (статьи 2, 18, 45 Конституции РФ). Установленное в статье 46 Конституции РФ право на судебную защиту прав и свобод граждан характеризуется тем, что: такое право гарантируется каждому лицу (гражданину РФ, иностранцу или лицу без гражданства) и их объединениям; с целью защиты прав и свобод в судебном порядке можно обжаловать решения и действия любых органов государственной власти Российской Федерации, ее субъектов, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, судебную защиту должны обеспечивать все созданные в настоящее время суды: Конституционный суд РФ, арбитражные суды, суды общей юрисдикции, военные суды. В течение последних пяти-шести лет законодательство о судебной системе Российской Федерации находилось в постоянном изменении. На сегодняшний день его развитие стабилизировалось: установленные в Федеральном конституционном законе «О судебной системе Российской Федерации» суды имеют ограниченную компетенцию по обеспечению и защите прав и свобод личности. В настоящее время каждый имеет право на обращение в Конституционный суд РФ с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод именно законом (федеральные конституционные законы, федеральные законы, конституции республик, уставы, законы субъектов Российской Федерации), если он применен или подлежит применению в конкретном деле. Конституционный суд РФ не имеет при этом полномочий по проверке конституционности индивидуальных (ненормативных) актов государственных органов и федеральных органов исполнительной власти, правоприменительной практики; у него нет права давать заключения о конституционности действий высших должностных лиц. Обжалование всех иных актов (кроме законов) и решений, а также действий происходит в судах общей юрисдикции и арбитражных судах. Вместе с тем к подведомственности судов общей юрисдикции (в том числе и их высшего звена) законодатель не относит дела об оспаривании не только законов, но и нормативных актов Президента РФ, палат Федерального Собрания РФ, Правительства РФ. Таким образом, гражданин не может оспорить в суде общей юрисдикции или арбитражном суде нормативный акты Правительства РФ, палат Федерального Собрания РФ и Президента РФ, даже если считает нарушенным свои права и свободы [26, с. 181].

**ГЛАВА 3. Проблемы административного судопроизводства**

**3.1 Специальная процедура административного судопроизводства**

Административная юстиция это судебная зашита прав, свобод и охраняемых законом интересов граждан и их объединений от неправомерных действий и решений органов исполнительной власти и иных органов управления, наделенных государственно-властными полномочиями, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных служащих.

Создание полноценного института административной юстиции невозможно без установления в законодательном порядке процедуры административного судопроизводства, определения основных положений, которыми должны руководствоваться суды, рассматривающие споры публичного характера, в том числе споры, вытекающие из административных правоотношений и затрагивающие административно-правовой статус граждан РФ, базирующийся на нормах Конституции РФ.

Сущность административного судопроизводства предопределяет его самостоятельность в системе Гражданского процессуального кодекса, то есть судопроизводство по делам, возникающим из управленческих отношений, представляет собой специальный вид гражданской процессуальной формы, которая обусловлена правовой природой рассматриваемых жалоб, а также задачами суда при осуществлении по ним правосудия. Специальные особенности административного судопроизводства связаны со своеобразным характером материально-правовых отношений, которые характеризуются неравноправным положением участников судопроизводства. В административном судопроизводстве одной из сторон выступает государственный орган или должностное лицо, которые имеют государственно-властные полномочия. Основанием для возбуждения судопроизводства является жалоба. Подача жалобы возможна только в одностороннем порядке, то есть встречную жалобу подать невозможно. Однако, при рассмотрении судом публично-правового спора, возможным основанием может служить и судебный иск, при этом суд осуществляет надзор за законностью действий государственных органов по отношению к гражданину или группе граждан. Спор будет подведомствен административному производству лишь только в том случае, если содержание спора касается административного права. Основной задачей административного процесса является восстановление нарушенных свобод, прав и законных интересов участников административно-правовых отношений. Соответственно в данном процессе суд должен быть особенно активен при оказании помощи гражданину в споре, так как гражданин практически не может противостоять ответчику в лице государственного органа или должностного лица, имеющего в своих документах доказательства по рассматриваемому делу и незаинтересованного в привлечении для рассмотрения данные доказательства. Поэтому судья должен вмешаться и заставить государственный орган предоставить требуемые для разбирательства документы, другие доказательства. Именно институт административной юстиции может осуществить юридическое равноправие сторон и в то же время при условии возложения бремени доказывания на орган публичной администрации. В отличие от гражданского процесса административный процесс (административное судопроизводство) не может в полной мере основываться на принципе диспозитивности, предполагающем значительную свободу процессуальных действий сторон. В административном процессе исключаются встречный иск, взаимные притязания сторон. О понимании принципа диспозитивности в науке гражданского и арбитражного процессуального права и его характерных чертах достаточно подробно сказано профессором Т.Е. Абовым в статье «Арбитражный суд в судебной системе России» [27, с. 216]. По сути дела различаются принципиальные установки обоих процессов, поскольку в административном процессе конечным результатом является отмена индивидуального акта управления или признание недействующим нормативного правового акта в целях защиты прав и свобод человека и гражданина.

Таким образом, специальная процедура административного судопроизводства должна отразить особенности публично-правового спора, имея в виду:

1) облегченный доступ гражданина к правосудию путем установления специальных процессуальных сроков обращения в суд, порядка подготовки дела к рассмотрению и самого рассмотрения дела;

2) оказание помощи гражданину в составлении обращения (административного иска или жалобы) в суд;

3) определение инквизиционной, следственной роли суда (в отличие от гражданского судопроизводства) с учетом истребования необходимых доказательств и документов, которые недоступны гражданину; осуществление судом иных мер по собственной инициативе;

4) возложение бремени доказывания на орган администрации, поскольку процессуальное положение сторон в публично-правовом (административном) споре должно компенсировать определенное неравенство в положении субъектов публичного права;

5) обеспечение справедливого разрешения возникшего публично-правового (административного) спора и оперативного исполнения судебного решения (в данном случае возможно использование авторитета судебной власти с позиций воздействия на администрацию в виде штрафных санкций за неисполнение судебного решения и возложения на администрацию обязанности рассмотрения вопроса о привлечении виновных должностных лиц к ответственности).

При этом необходимо иметь в виду, что действующие ГПК РФ и АПК РФ не учитывают принципиальных различий гражданско-правовых и публично-правовых (административных) споров, подчиняя, по сути дела, рассмотрение последних общим правилам гражданского и арбитражного судопроизводства. Не учитывается, в частности, то принципиальное обстоятельство, что, рассматривая и разрешая публично-правовой (административный) спор, суд тем самым осуществляет и полномочия правосудия, и полномочия судебного административного контроля - контроля над законностью действий органов администраций и их должностных лиц. Действующие гражданско-процессуальное законодательство и законодательство арбитражно-процессуальное ориентированы на рассмотрение административных дел в рамках состязательной процедуры. Традиционным же для административного судебного процесса является сохранение существенных элементов инквизиционного процесса. В первую очередь это относится к роли судьи в процессе (активная поддержка заявителя в процессуальном смысле этого понятия), имеет место и особый правовой статус заявителя. Такой характер процесса предопределяется характером претензий «человек-государство» [12, с. 166].

Предположительно административному судопроизводству будут подлежать дела:

– о признании не действительным (полностью или частично) нормативного правового или индивидуального акта органа (должностного лица) публичной администрации, если он затрагивает права и свободы гражданина (физического лица) или объединения граждан (юридического лица);

– об обязанности органа публичной администрации (его должностного лица) принять необходимый правовой акт в целях защиты прав и свобод гражданина или законных интересов и прав юридического лица;

– об изменении административно-правового статуса конкретного лица в связи с определенными юридическими фактами;

– о признании юридического факта, влекущего возникновение, изменение или прекращение административно-правового отношения, существенно влияющего на статус конкретного лица.

Обращаясь к структуре будущего законопроекта об административном судопроизводстве, отметим, что предметом рассмотрения судом являются решения и действия органа публичной администрации (государственной, муниципальной) или уполномоченного этим органом должностного лица. Под органом публичной администрации следует понимать государственный орган, обладающий в отношении конкретного лица или группы лиц (физического и юридического лица) государственно-властными полномочиями. Аналогичная ситуация сложилась с органами местного самоуправления, также обладающими определенными властными полномочиями. Дела, рассматриваемые судом в отношении указанных решений и действий, можно было бы именовать административными делами. Представляется также необходимым предусмотреть возможность предоставления Уполномоченному по правам человека и прокурору выступать в качестве заявителя в суде в защиту прав и свобод другого гражданина, а также в защиту государственных и общественных интересов в связи с неправомерными решениями и действиями конкретного органа публичной администрации [29, с. 154].

В федеральном конституционном законе «Об административном судопроизводстве» необходимо закрепить принципы правосудия, вытекающие из норм Конституции РФ и отражающие идеи правового государства. Отметим, что эти принципы в равной мере являются основополагающими в гражданском, арбитражном и уголовном процессах. Речь идет, прежде всего, о независимости судей. На первый план здесь выступает адресованное судье требование подчиняться только Конституции РФ и федеральному закону (статья 120 Конституции РФ). Представляется, что федеральный суд (а именно таким судом будет административный суд) должен руководствоваться законом субъекта Российской Федерации. Однако «жесткая» формула статьи 120 Конституции РФ о том, что судьи подчиняются только Конституции РФ и федеральному закону, обусловливает обязанность судьи рассмотреть и оценить нормы регионального закона в соотношении с нормами закона федерального и в случае их противоречия обосновать принятое им решение исходя из норм федерального закона. Правило о том, что судья должен руководствоваться актом, имеющим большую юридическую силу, относится к иерархии нормативных правовых актов, принятых органами исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях. Разумеется, если судья усматривает противоречие федерального или регионального закона Конституции РФ, он вправе, приостановив производство по делу, обратиться с запросом в Конституционный Суд РФ. Таким образом, одним из элементов независимости судей (наряду с другими не менее важными гарантиями судейской независимости) является обеспечение самостоятельности судьи в оценке законности правовой нормы, на основе которой предстоит разрешать конкретное дело. В законе об административном производстве необходимо закрепить принцип равенства всех перед законом и судом. Что касается принципа состязательности и равноправия сторон, то наряду с провозглашением этого конституционного требования необходимо, на наш взгляд, подчеркнуть определенные инквизиционные начала судебного разбирательства, учитывая существующее неравенство заявителя, особенно гражданина, и органа публичной администрации. Последний, обладая определенным набором властных полномочий, имеет несомненные преимущества перед гражданином, поскольку именно от этого органа зависит, насколько обстоятельную информацию он предоставит гражданину по его просьбе в связи с возникшей конкретной негативной ситуацией. В этой связи, целесообразно возложить на административный суд обязанность разъяснять лицам, обратившимся за зашитой, их права и обязанности, оказывать содействие в реализации этих прав и совершать иные действия, направленные на выяснение фактических обстоятельств дела и принятие законного и обоснованного решения. В законе должен быть отражен традиционный для всех процессуальных законов принцип гласности (открытости) судебного разбирательства Возможные случаи проведения закрытых судебных заседаний необходимо четко оговаривать именно в законе. В качестве одного из таких случаев следовало бы указать на возможность проведения закрытого судебного заседания по ходатайству лица, участвующего в деле, в целях обеспечения неприкосновенности частной жизни гражданина, сохранения коммерческой или иной охраняемой законом тайны. Разумеется, что во всех случаях решение административного суда по делу подлежит публичному объявлению и не может быть секретным. В законе об административном судопроизводстве должны быть реализованы и требования Конституции РФ применительно к языку судопроизводства. Не менее важен вопрос об участниках административного судопроизводства, прежде всего о заявителе (лице, обжалующем действие или решение органа публичной администрации либо его должностного лица) и ответчике (органе, должностном лице, совершившем обжалуемое действие (бездействие) или принявшем обжалуемое решение). Речь идет равным образом и о представителях соответствующих лиц. Наряду с заявителем и ответчиком участниками судопроизводства должны быть признаны лицо, орган, обратившиеся в суд за защитой прав и свобод другого лица, в том числе и прокурор, Уполномоченный по правам человека. Причем прокурор обязан защищать также общественные и государственные интересы, поскольку они затрагиваются неправомерными актами и могут причинить существенный вред гражданам [34, с. 55].

К действиям (решениям) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений и должностных лиц, государственных служащих, которые могут быть обжалованы в суд, относятся коллегиальные и единоличные действия (решения). К их числу относятся, в том числе, представление официальной информации, ставшей основанием для совершения действий (принятия решений), в результате которых: нарушены права и свободы гражданина; созданы препятствия к осуществлению гражданином его прав и свобод; осуществлено незаконное возложение на гражданина какой-либо обязанности или незаконное привлечение его к какой-либо ответственности.

Каждый гражданин имеет право получить, а должностные лица, государственные служащие обязаны ему предоставить возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если нет установленных федеральным законом ограничений на информацию, содержащуюся в этих документах и материалах. Официальной информацией могут считаться сведения в письменной или устной форме, повлиявшие на осуществление прав и свобод гражданина и представленные в адрес государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих, совершивших действия (принявших решения), с установленным авторством данной информации, если она признается судом как основание для совершения действий (принятия решений). Однако едва ли составит сложность отыскать лицо, подготовившее заключение, письмо или иной документ, направленный в адрес государственных органов или иных организаций. Более того, анонимные сообщения вообще не должны рассматриваться в органах управления и иных организациях [20, с. 26 – 27].

Сведения, о которых идет речь, могут касаться прав и свобод, установленных Конституцией РФ, а также основанными на ней законами и иными нормативными правовыми актами, а также актами индивидуального характера, например, о назначении пенсии (повышенной пенсии), о предоставлении льготы по оплате квартирной платы. К ним могут относиться также сведения, которые нарушают право собственности гражданина, право передвижения, жилищные, трудовые права, избирательные права, затрагивают достоинство личности. Общее правило состоит в том, что суды рассматривают жалобы на любые действия (решения), нарушающие права и свободы граждан, кроме: действий (решений), в отношении которых законодательством предусмотрен иной порядок судебного обжалования и действий (решений), проверка которых отнесена законодательством к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ.

В суд не могут быть обжалованы индивидуальные и нормативные акты, касающиеся обеспечения обороны и государственной безопасности Российской Федерации, проверка которых отнесена к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ, в отношении которых законом предусмотрен иной порядок судебного обжалования. Например, иной порядок судебного обжалования устанавливается в КоАП РФ, когда речь идет об обжаловании постановления о наложении административного взыскания. В порядке Закона РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» не могут быть обжалованы, к примеру, решение, определение, приговор суда, так как такой порядок установлен гражданско-процессуальным и уголовно-процессуальным законами. Вместе с тем нормы указанных процессуальных отраслей далеко не полностью охватывают перечень судебных документов и действий. Так, не определен судебный порядок обжалования вышеуказанных действий работников правоохранительных органов. Гражданину может быть причинен материальный или моральный вред такими неправомерными действиями прокурора, следователя, дознавателя, судьи, судебного пристава (судебного исполнителя), как, например, непринятие мер по заявлениям граждан о совершении в отношении них преступных действий; необоснованное прекращение уголовного дела; необоснованное задержание и водворение в места содержания задержанных; волокита в судах.

Судебная защита прав и свобод военнослужащих, как показывает практика военных судов, также стала в последние годы наиболее важным и эффективным способом правовой защиты. Военнослужащий (как и гражданин) вправе по своему усмотрению обратиться с жалобой на действия органа военного управления или воинского должностного лица, которые нарушили его права и свободы, либо непосредственно в военный суд, либо в вышестоящий орган военного управления, либо к воинскому должностному лицу. Военнослужащий вправе в порядке, предусмотренном указанной статьей, обратиться в военный суд с жалобой на действия (решения) органов военного управления и воинских должностных лиц, нарушающие его права и свободы. В военные суды можно обжаловать действия и решения, как органов управления, так и воинских должностных лиц. Военнослужащими, имеющими право на обжалование, являются не только лица, проходящие службу в Вооруженных Силах РФ по контракту или по призыву, но и лица, состоящие на службе в других войсках, органах и воинских формированиях (например, в Федеральной пограничной службе Российской Федерации, во внутренних войсках МВД РФ). Военным судам подсудны гражданские дела по искам и жалобам о защите нарушенных и (или) оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, граждан, проходящих военные сборы, от действий (бездействия) органов военного управления, воинских должностных лиц и принятых ими решений. Военным судам на территории РФ неподсудны гражданские дела по искам и жалобам на действия (бездействие) иных государственных или муниципальных органов, юридических или физических лиц. Также им неподсудны гражданские дела по искам и жалобам граждан, не имеющих статуса военнослужащих, за исключением граждан, уволенных с военной службы (прошедших военные сборы), если они обжалуют или оспаривают действия (бездействие) органов военного управления, воинских должностных лиц и принятые ими решения, нарушившие их права, свободы и охраняемые законом интересы в период прохождения ими военной службы, военных сборов. Например, жалоба офицера запаса на действия воинских должностных лиц также должна рассматриваться военным судом в тех случаях, когда спорное правоотношение возникло в период прохождения им военной службы. Органами военного управления считаются Министерство обороны РФ, его главные, центральные и другие управления, Генеральный штаб, штабы и другие службы округов и флотов, объединений и соединений, военкоматы и другие органы, наделенные организационно-распорядительными функциями в сфере военного управления. Важное место в системе обеспечения полной и своевременной защиты прав военнослужащих занимает военная прокуратура [18, с. 330].

Каждый гражданин Российской Федерации вправе обратиться с жалобой на действия (решения), нарушающие его права и свободы, либо непосредственно в суд, либо к вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу, органу местного самоуправления, предприятию или объединению, общественному объединению, должностному лицу, государственному служащему. Вышестоящие в порядке подчиненности орган, объединение, должностное лицо обязаны рассмотреть жалобу в месячный срок. Гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если ему в удовлетворении жалобы отказано, или он не получил ответа в течение месяца со дня ее подачи.

Жалоба подается: 1) самим гражданином, права которого нарушены; 2) его представителем; 3) надлежаще уполномоченным представителем по просьбе гражданина. Жалоба по усмотрению гражданина может быть подана либо в суд по месту нахождения органа, объединения, должностного лица, государственного служащего, либо в суд по месту его жительства гражданина. Если заявитель осведомлен о сведениях, являющихся государственной тайной, то жалоба на отказ в разрешении на выезд из Российской Федерации за границу подается в Верховный Суд республики, являющейся субъектом РФ, краевой, областной, городской суд, суд автономной области, суд автономного округа по месту принятия решения об оставлении просьбы о выезде без разрешения. С заявлением в суд общей юрисдикции или в военный суд о защите прав и свобод граждан (военнослужащих) вправе обратиться прокурор (военный прокурор).

В жалобе гражданина, с которой он направляется в суд, должно быть указано:

– фамилия, имя и отчество заявителя, его место работы (службы), должность, воинское звание, место жительства;

– наименование суда, в который подается жалоба;

– наименование органа управления, место его нахождения или фамилия, имя, отчество, должность лица, действия (решения) которых обжалуются;

– какие действия (решения) органа управления или должностного лица обжалуются, время совершения таких действий (принятия решений);

– подавалась ли аналогичная жалоба в вышестоящий в порядке подчиненности орган или должностному лицу и, если подавалась, какое решение получено;

– какие конкретно права и свободы гражданина нарушены этими действиями (решениями);

– требования заявителя.

Подача жалобы оплачивается государственной пошлиной в установленном Законом РФ размере. В суд предоставляется количество копий жалобы, равное числу ответчиков. Судья, установив, что жалоба подана с нарушениями указанных требований, выносит определение об оставлении заявления без движения, о чем извещает гражданина и предоставляет ему срок для исправления недочетов. В случае выполнения гражданином требований процессуального закона жалоба может считаться поданной в день первоначального представления ее в суд. В противном случае жалоба считается не поданной и возвращается гражданину [12, с. 205 – 206].

В установленных статьей 129 ГПК РФ случаях судья отказывает в принятии жалобы, о чем выносит определение (например, если дело неподсудно данному суду), которое может быть опротестовано и обжаловано в вышестоящий суд в кассационном порядке. Суд, приняв жалобу к рассмотрению, по просьбе гражданина или по своей инициативе вправе приостановить исполнение обжалуемого действия (решения). Все жалоба гражданина на действия (решения) государственных органов рассматривается судом по правилам гражданского судопроизводства. Конституция РФ (статья 46) не предусматривает каких-либо ограничений права на обращение в суд, то есть если гражданин считает, что обжалуемое им действие или решение нарушают его права и свободы, он вправе и в этом случае обращаться за правовой защитой в суд. Гражданские дела, подведомственные судам общей юрисдикции, за исключением дел, предусмотренных статьями 113, 1141 – 116 ГПК РФ, рассматриваются районным судом. Введена новая статья 1411, установившая подсудность гражданских дел военным судам, которые входят в систему судов общей юрисдикции и рассматривают гражданские дела по правилам гражданского судопроизводства (например, дела о защите нарушенных прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих от действий (бездействия) органов военного управления, воинских должностных лиц и принятых ими решений). К подсудности Верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области и суда автономного округа (в качестве судов первой инстанции) отнесены, например, дела об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти и должностных лиц субъектов РФ; о прекращении деятельности межрегиональных и региональных общественных объединений; об оспаривании решений и действий (бездействия) избирательной комиссии республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, окружной избирательной комиссии по выборам в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Федерации, соответствующих комиссий референдума, должностных лиц этих комиссий. Исключение составляют решения, принимаемые по жалобам на решения и действия (бездействие) нижестоящих избирательных комиссий.

Суды общей юрисдикции вправе рассматривать дела затрагивающие деятельность органов исполнительной власти (нотариата, органов записи актов гражданского состояния) на основании особого производства. Согласно Кодексу об административных правонарушениях суды общей юрисдикции рассматривают жалобы граждан на постановления о наложении на них административных взысканий по правилам, установленным статьями 236 – 239 Гражданского процессуального кодекса РФ. Рассмотрение таких жалоб по правилам гражданского судопроизводства обеспечивает возможность кассационного обжалования решения суда, принятого по жалобе (статья 282 Гражданского процессуального кодекса). Жалоба должна быть рассмотрена судом в десятидневный срок с момента ее подачи. Она рассматривается с участием гражданина, подавшего жалобу, и руководителя органа публичной власти, общественной организации или должностного лица, действия которых обжалуются, либо их представителей. Если гражданин, подавший жалобу, и другие участвующие в деле лица согласны, то жалоба может быть рассмотрена судьей единолично. Во время подготовки дела к судебному рассмотрению судья разъясняет порядок рассмотрения дела участвующим в нем лицам. Перерыв судебного заседания объявляется, если возражения против единоличного рассмотрения дела поступили в ходе его рассмотрения и дело передается на коллегиальное рассмотрение. Рассмотрение дела по жалобе гражданина ведется с соблюдением всех принципов гражданского процесса (гласность судопроизводства, объективная истина, законность, диспозитивность, устность, непосредственность, процессуальное равноправие сторон и пр.). Дело рассматривается в открытом судебном заседании [36, с. 384].

В судебном заседании участвуют: уполномоченный представитель органа управления или должностное лицо (государственный или муниципальный служащий), действия (решения) которых обжалуются; гражданин, подавший жалобу; их представители; прокурор. В случае необходимости в судебное заседание могут быть приглашены свидетели и эксперты. Не может служить препятствием к рассмотрению жалобы неявка в судебное заседание по неуважительной причине гражданина, подавшего жалобу, или руководителя органа публичной власти, общественной организации или должностного лица (государственного или муниципального служащего), действия которых обжалуются, или их представителей. Но в некоторых случаях суд может признать явку указанных лиц обязательной. Суд оставляет жалобу без рассмотрения в случае, если гражданин, подавший жалобу, не явился без уважительных причин по вторичному вызову, а суд или судья не считает возможным разрешить жалобу только по имеющимся в деле материалам. В таких случаях, когда лица, участвующие в деле не являются в суд и при отсутствии сведений о вручении им повесток разбирательство дела должно быть отложено. Участники разбирательства могут быть оштрафованы в судебном порядке за неявку в суд без уважительных причин [11, с. 287 – 288].

Процессуальный статус как представителя органа управления или должностного лица, действия (решения) которых обжалуются, так и гражданина, подавшего жалобу, определен статьей 30 ГПК РФ. В ходе судебного заседания и рассмотрения дела (жалобы) суд (судья) проверяет законность и правильность действий органов публичного управления или должностного лица (государственного или муниципального служащего). В случае принятия органами управления или должностными лицами решений на основе нормативных правовых актов, противоречащих законодательству РФ, эти решения признаются судом незаконными. Суд (судья) выслушивает объяснения заявителя, представителей органа управления, должностных лиц и их представителей, других заинтересованных лиц, допрашивает свидетелей; в судебном заседании исследуются и оцениваются документы и иные доказательства. Если гражданин, подавший в суд жалобу, в ходе досудебной подготовки к делу добровольно отказывается от нее, то судья отбирает у него письменное заявление, разъясняет последствия такого отказа и выносит определение о прекращении производства. Отказ от жалобы в ходе судебного заседания заносится в протоколе судебного заседания, а заявителю разъясняются последствия отказа от жалобы (статья 220 ГПК РФ). Разъяснения должны быть также внесены в протокол, о чем заявитель делает в нем свое подтверждение (подписью). Суд (судья) удаляется в совещательную комнату для вынесения определения о прекращения производства по делу и об отказе от жалобы, которые может быть обжалованы и опротестованы. Суд (судья) не имеет права утверждать мировые соглашения по делам по жалобам граждан на действия и решения органов управления или должностных лиц. Нельзя прекратить производство по жалобе в случае признания органом управления или должностными лицами обоснованности заявленных гражданином требований; суд выносит решение по существу дела, предварительно оценив такое признание с учетом выясненных обстоятельств по делу. По результатам рассмотрения жалобы суд выносит решение и обязывает удовлетворить требование гражданина или признает обжалуемое действие (решение) незаконным или отменяет примененные к нему меры ответственности или указывает иным путем восстановить его нарушенные права и свободы. Решение по жалобе принимается судом (судьей) в совещательной комнате после исследования всех материалов дела, оценки доказательств, проведения судебных прений и ознакомления с заключением прокурора.

В соответствии со статьей 197 ГПК РФ судебное решение по жалобе гражданина, как и любое решение по гражданскому делу, должно включать следующие части: вводную, описательно-мотивировочную и резолютивную. Во вводной части решения указываются: наименование решения и суда (судьи), рассмотревшего жалобу; дата рассмотрения дела; фамилия и инициалы заявителя; данные об обжалуемом решении или действии, которое совершено органами управления или должностными лицами. Если при рассмотрении жалобы участвовали другие заинтересованные лица или их представители, прокурор, то об этом также указывается во вводной части решения. В описательно-мотивировочной части судебного решения по жалобе указываются существо обжалованного решения или действия органов управления или должностного лица (государственного или муниципального служащего); существо просьбы заявителя и доводы в ее обоснование; анализ содержащихся в материалах дела доказательств в подтверждение либо опровержение доводов жалобы; ссылка на процессуальный закон. В решении должны четко излагаться выводы суда относительно неправомерности требований гражданина или обоснованности поданной жалобы. Решение должно содержать также выводы суда относительно заявленных уполномоченным представителем органа публичной власти, должностного лица возражений против жалобы. В резолютивной части судебного решения по жалобе указываются существо принятого решения, срок и порядок его обжалования. Резолютивная часть решения требует четкого и непротиворечивого изложения. Если суд считает, что содержащиеся в жалобе требования обоснованны, то признает обжалуемое решение (действие) незаконным. Также обязывает соответствующий орган управления или соответствующее должностное лицо отменить примененные к гражданину меры ответственности или удовлетворить его требование или иным путем восстановить его нарушенные права. Решении об удовлетворении жалобы дает указание на конкретные правовые нормы, законы и иные нормативные правовые акты, которые были нарушены органом публичной власти или должностным лицом (государственным или муниципальным служащим). Это решение включает в себя также перечень конкретных действий, которые должны быть совершены в целях устранения допущенных нарушений [14, с. 291].

Моральный вред и убытки, нанесенные гражданину признанными незаконными действиями (решениями), возмещаются в установленном Гражданским кодексом Российской Федерации порядке (статьи 12, 15, 16, 151 – 152, 1099 – 1101 ГК РФ).

Если обжалуемое действие (решение) суд признает законным, не нарушающим прав и свобод гражданина, то он принимает решение об отказе в удовлетворении жалобы. Суд (судья), принимая решение об удовлетворении жалобы, должен обсудить и вопрос о необходимости его немедленного исполнения. Статья 210 ГПК РФ устанавливает перечень решений, подлежащих немедленному исполнению. Суд или судья могут принудить к немедленному исполнению полностью или в части решение по делам, если вследствие особых обстоятельств несвоевременность в его исполнении может привести к значительному ущербу для взыскателя, или само исполнение может оказаться невозможным. В исключительных случаях в силу особой сложности дела составление мотивированного судебного решения по жалобе может быть отложено на срок не более трех дней. Но эту часть решения суд обязан объявить в том заседании, в котором закончилось разбирательство дела. Если орган управления, решение которого признано судом незаконным, расформирован, а должность соответствующего должностного лица упразднена, то обязанность по устранению нарушения права гражданина возлагается судом на правопреемников или на вышестоящий в порядке подчиненности орган управления либо на вышестоящее в порядке подчиненности должностное лицо. Если должностное лицо, действия которого были обжалованы в суд, не занимает прежней должности, то обязанность по устранению нарушенного права или свободы гражданина возлагается на вновь назначенное должностное лицо, к компетенции которого относится выполнение соответствующих действий или принятие нового решения [36, с. 283].

Для устранения допущенных нарушений закона Решение суда по жалобе направляется руководителю государственного органа, иного органа публичного управления, общественной организации или должностному лицу (государственному или муниципальному служащему), действия которых были обжалованы.

Законодатель обеспечивает и материальную защиту граждан, которые обжалуют действия и решения должностных лиц и органов. Так, в соответствии со статьей 9 Закона РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» и статьей 901 ГПК РФ, судебные издержки, связанные с рассмотрением жалобы, могут быть возложены судом на гражданина. Если суд вынесет решение об отказе в удовлетворении жалобы, либо на государственный орган, орган местного самоуправления, учреждение, предприятие или объединение, общественное объединение или должностное лицо, государственного служащего, если суд установит, что их действия (решения) были незаконными. Судебные издержки возлагаются на государственный орган, орган местного самоуправления, учреждение, предприятие или объединение, общественное объединение или должностное лицо, государственного служащего также в случае признания судом их действий (решений) законными, если поданная гражданином вышестоящему в порядке подчиненности органу, объединению, должностному лицу жалоба была оставлена без ответа.

Лица, участвующие в рассмотрении дела по жалобе (гражданин, должностные лица, их представители), могут обжаловать решения суда на действия или решения органов публичного управления или должностного лица в соответствии со статьей 282 ГПК РФ. Статьи 283, 284 ГПК РФ определяют сроки и порядок подачи кассационной жалобы или протеста, который может принести прокурор согласно статье 282 ГПК РФ. Предмет кассационного обжалования или опротестования составляют как судебное решение по жалобе в целом, так и конкретные выводы в мотивировочной его части. Жалоба или протест прокурора направляются в суд, вынесший решение по делу. Если решение суда вступило в законную силу, то его могут пересмотреть только по протесту прокурора в порядке судебного надзора, председателя суда и его заместителя (статья 320 ГПК РФ). В случае принесения протеста в порядке надзора исполнение судебного решения по жалобе может быть приостановлено до окончания надзорного производства, о чем стороны информируются. Приостановление исполнения судебного решения действует до вынесения определения (постановления) соответствующей надзорной инстанцией и утрачивает силу в случае отклонения протеста [41, с. 80].

Исполнение решения суда по жалобе осуществляется по правилам гражданского процессуального законодательства. Решение суда, которое вступило в законную силу, обязательно подлежит исполнению всех государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений, должностных лиц, государственных служащих и граждан и подлежит исполнению на всей территории Российской Федерации. Решение суда направляется не позднее десяти дней после вступления его в законную силу органу, объединению или должностному лицу, государственному служащему, а также гражданину. С момента вступления в законную силу решения суда о признании индивидуального или нормативного акта либо отдельной его части незаконными этот акт или его отдельная часть считаются недействующими. Не позднее, чем в месячный срок со дня получения решения суда об исполнении решения должно быть сообщено суду и гражданину. В случае неисполнения решения суд принимает меры, предусмотренные законодательством Российской Федерации (статьи 38-40 ГПК РФ). В соответствии со статьями 357, 358 ГПК РФ суд вправе применить меры принудительного исполнения решения по жалобе по истечении установленного для исполнения решения срока. Статья 406 ГПК РФ определяет меры, которые могут быть применены к должностным лицам при неисполнении ими решения суда по жалобе. После возбуждения исполнительного производства по документу, обязывающему должника произвести определенные действия или нет, судебный пристав-исполнитель устанавливает должнику срок для их добровольного исполнения. В случае невыполнения указанных требований без уважительных причин судебный пристав-исполнитель применяет к должнику штрафные санкции и иные меры и назначает новый срок исполнения исполнительного документа. При последующих нарушениях без уважительных причин новых сроков по исполнительному документу размер штрафа каждый раз удваивается. Если исполнительный документ не исполняется повторно без уважительных причин, то судебный пристав-исполнитель вносит в соответствующие органы представление о привлечении к предусмотренной законодательством Российской Федерации административной или уголовной ответственности должностного лица, которое в силу своих служебных обязанностей должно исполнить исполнительный документ. Постановление судебного пристава-исполнителя о наложении штрафа утверждается старшим судебным приставом. Оно может быть обжаловано в соответствующий суд в 10-дневный срок. В случае невозможности исполнения исполнительного документа судебный пристав-исполнитель выносит постановление о возвращении исполнительного документа в суд, которое утверждается старшим судебным приставом. Постановление может быть обжаловано в соответствующий суд в 10-дневный срок. Однако в предусмотренных законом случаях и с учетом обстоятельств дела суд может принять решение об отсрочке или рассрочке исполнения решения. Как установлено в статье 211 ГПК РФ, если в силу закона или по решению суда решение, определение или постановление суда обращены к немедленному исполнению, то подача кассационной жалобы или протеста не приостанавливает их исполнения. Решение по делу о признании нормативного правового акта противоречащим закону или сообщение о таком решении должно быть опубликовано в средстве массовой информации, в котором был опубликован данный нормативный правовой акт, о чем нужно указать в резолютивной части решения по делу. Решение суда о признании правового акта противоречащим закону должно быть направлено соответствующему органу, должностному лицу не позднее десяти дней после вступления решения суда в законную силу. Орган публичной власти или должностное лицо обязаны сообщить суду и гражданину об исполнении решения суда не позднее чем в месячный срок со дня получения решения.

**3.2 Концепция закона об административном судопроизводстве**

Создание в российской судебной системе новых специализированных судов – административных судов – в первую очередь зависит от законодателя, который в случае одобрения этой идеи должен разработать, обсудить и принять Административно-процессуальный кодекс РФ и федеральный конституционный закон «О федеральных административных судах в Российской Федерации». Формирование административного судопроизводства логически обусловливает создание адекватного процессуального инструментария, а именно Административно-процессуального кодекса Российской Федерации. Ныне действующий Гражданский процессуальный кодекс необходимо «освободить» от административно-процессуальных норм, учитывая, что эти нормы имеют свою специфику.

Проводимые в нашей стране административная и судебная реформы не завершены. Логичным их завершением могло бы стать решение двух взаимосвязанных вопросов: во-первых, совершенствование административного судопроизводства в судах, во-вторых, создание административной (внесудебной и досудебной) процедуры рассмотрения административных дел. Высший Арбитражный Суд Российской Федерации подготовил соответствующие концепции по названным вопросам. Первая концепция административного судопроизводства была обсуждена и одобрена в апреле 2006 года на пленарном заседании Научно-консультативного Совета при ВАС РФ. Вторая концепция, посвященная внесудебной и досудебной административной процедуре и созданию нового контрольного органа, была представлена и одобрена на круглом столе в феврале 2007 года в Центре стратегического развития.

Проблемы административного судопроизводства в Российской Федерации в последнее время весьма активно обсуждаются в юридической литературе. Предлагаются следующие направления его реформирования:

1) создание самостоятельных административных судов. Между тем это повлечет огромные финансовые затраты, ломку уже сложившихся судебных систем;

2) функционирование одновременно двух административных судов с их подчинением, существующим судебным системам (судам общей юрисдикции и арбитражным судам). Однако это невыгодно прежде всего с точки зрения экономики: потребуются большие финансовые затраты на создание, размещение и оборудование таких судов, выплату заработной платы их судьям и сотрудникам. Кроме того, создание и функционирование административных судов при судах общей юрисдикции и арбитражных судах вызовет затруднения у граждан и юридических лиц, обращающихся в эти судебные органы за защитой своих прав и законных интересов, при определении подведомственности споров;

3) принятие единого федерального конституционного закона, который будет определять процедуру рассмотрения дел, возникающих из административных правоотношений, как в судах общей юрисдикции, так и в арбитражных судах (например, Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации). В одном нормативном правовом акте сложно установить единую процедуру для рассмотрения в арбитражных судах и судах общей юрисдикции дел, возникающих из административных правоотношений, отличающихся правовой природой, субъектным составом. Разработка И.принятие подобного акта в ближайшее время является нереализуемой задачей;

4) реформирование (усовершенствование) административного судопроизводства в рамках существующих судебных систем путем внесения соответствующих изменений в АПК РФ и ГПК РФ [29, с.143].

Данный вариант представляется наиболее приемлемым в правовом, практическом и финансово-экономическом аспектах.

При рассмотрении проблем административного судопроизводства необходимо обратить внимание на ряд аспектов.

1. Административное судопроизводство, закрепленное Конституцией РФ, стало осуществляться в наших судебных системах с конца 80-х годов прошлого века. Для успешной и эффективной его реализации необходимы три составляющих: судоустройство, особый процесс и специализация судей по рассмотрению (разрешению) административных дел. В настоящее время можно с уверенностью сказать, что административное судопроизводство в арбитражных судах уже имеется. Практика рассмотрения споров, возникающих из административных правоотношений, в какой-то степени сложил ась и в судах общей юрисдикции. В арбитражных судах административное судопроизводство осуществляется только в сфере экономической деятельности, не охватывая все публичные правоотношения. В судах же общей юрисдикции наряду с административными деликтами, совершенными гражданами и юридическими лицами, рассматриваются споры, возникающие в сфере наиболее важных для жизни общества и государства публичных (административных) отношений, например, споры, связанные с нарушением избирательных прав и обязанностей граждан, налоговые споры и другие. На повестке дня стоит вопрос об особом процесседля рассмотрения административных дел. С принятием в 2002 году нового (третьего по счету) Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации можем констатировать, что административное судопроизводство в арбитражных судах уже имеется, введены особенности разрешения административных дел. В частности, к особенностям разрешения административных дел относятся: 1) особые весьма динамичные сроки производства; 2) более активная роль суда в сборе доказательств, в вызове сторон; 3) возложение бремени доказывания по административным делам на публичные органы власти; 4) оптимальное сочетание состязательности и активной (инквизиционной) роли суда на стадии подготовки дела к судебному заседанию. При создании административного судопроизводства в рамках судов общей юрисдикции и арбитражных судов имеется ряд положительных аспектов: 1) экономический- финансовые затраты на проведение данной реформы будут минимальны; 2) организационный - не будет производиться революционная ломка существующих судебных систем; 3) нормотворческий- соответствующие изменения необходимо будет внести только в имеющиеся законодательные акты: в АПК РФ, ГПК РФ, Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» [29, с. 155].

2. Рассмотрение конкретных административных дел порождает ряд серьезных вопросов, касающихся административного судопроизводства и требующих своего разрешения, например:

– вопрос о границах контроля суда в сфере публичной власти. Речь идет о пределах «внедрения» судебной власти во власть исполнительную, которая всегда в своей основе содержала элемент усмотрения, выстроенной на базе закона, но в развитии нормативно-правовых отношений, хотя за их рамками (границами);

– вопрос об определении правового положения лиц (участников) при рассмотрении административных дел. Заявитель все же не сторона в административном процессе, исходя из пункта 2 статьи 45 АПК РФ, а правовой статус стороны, противостоящей заявителю, не определен вообще. Здесь не должны действовать принципы состязательности и равенства сторон. В соответствии с частью 3 статьи 189 АПК РФ процессуальное положение административно-юрисдикционного органа, его правовой статус как участника судопроизводства, его права и обязанности ни КоАП РФ, ни АПК РФ не определены;

– вопрос о том, что заявитель обращается в суд с заявлением, а не с исковым заявлением. В настоящий период резкого разграничения между названными формами обращения не просматривается. Хотя история вопроса такова, что «административный иск» и «административная жалоба» - далеко не одно и то же.

Думается, что при рассмотрении дел, возникающих из административных правоотношений, не могут применяться некоторые категории, свойственные исковому производству, такие как: признание иска, встречный иск (встречная жалоба) [29, с. 164].

Таким образом, корректировка правил искового производства правилами административного судопроизводства представляется весьма сложным процессом, а в практическом применении (реализации) влечет за собой целый шлейф вопросов:

– арбитражный суд не продолжает рассмотрение начатого производства по делу об административном правонарушении на основании протокола, а возбуждает новое дело на основании заявления;

– проблема сроков рассмотрения административных дел, в частности при привлечении к административной ответственности в случае, когда привлечение правонарушителя к административной ответственности производится арбитражными судами;

– приемлемость применения примирительных процедур по административным делам или все-таки следует вернуться к весьма хорошо известной форме расширению административных досудебных процедур, что позволит разгрузить суды от бесспорных, очевидных дел и сохранить здоровье, время и деньги заявителя;

– правовая природа разъяснений Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации по вопросам судебной практики или актов высших судебных инстанций как источников права;

– проблема извещения сторон по административным делам;

– уплата государственной пошлины как обоснованного регулятора прохождения административных дел по судебным инстанциям.

Существует и ряд других аспектов, по которым АПК РФ должен быть приведен в соответствие с КоАП РФ. Это:

1) проблема малозначительности, которую суд вправе применить, освободив правонарушителя от административной ответственности. Обращаем внимание, что в постановлениях высших судебных органов признаки, позволяющие судить о малозначительности деяния, определяются весьма по-разному. Так, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации главным критерием отнесения деяния к категории малозначительных называет «отсутствие существенной угрозы охраняемым общественным отношениям», а Верховный Суд Российской Федерации - «отсутствие существенного нарушения охраняемых общественных отношений». Это вопрос правомочия суда, но не его обязанность, влекущая за собой оценку признаков административного правонарушения, судебное усмотрение. Представляется, что суды кассационной инстанции, а тем более, надзорной инстанции, не должны пересматривать судебные акты, в основу принятия которых положена статья 2.9 КоАП РФ (малозначительность);

2) активная поддержка судом невластного субъекта административного судопроизводства в процессуальном смысле, а не в смысле лоббирования, по сущности спора, нуждается в детализации;

3) позиция о том, что все неясности в административном судопроизводстве трактуются в пользу невластного субъекта, также требуют соответствующей детализации;

4) рассмотрение судом административных дел в полном объеме, где суд не связан доводами, содержащимися в заявлении.

3. Вопрос о разграничении подведомственностимежду судами общей юрисдикции и арбитражными судами. Случаи, при которых дела рассматриваются одновременно судами общей юрисдикции и специализированными судами, недопустимы. Также недопустимо, когда заявления не принимаются ни в одном суде. Лица фактически лишаются конституционного права на судебную защиту. Единственным выходом из сложившейся ситуации, является более четкое законодательное разграничение подведомственности между судами общей юрисдикции и арбитражными судами, где предлагается все дела, имеющие значение для общества в целом, закрепить за арбитражными судами [18, с.330].

Предлагается отнести к подведомственности арбитражных судов все споры, возникающие из административных правоотношений, складывающиеся в экономической деятельности, независимо от субъектного состава. Это такие категории дел как:

1) дела, связанные с привлечением к административной ответственности должностных лиц тех организаций, споры с которыми уже рассматриваются арбитражными судами. В настоящее время складывается ситуация, когда за одно и то же административное правонарушение привлекается к ответственности, как юридическое лицо, так и его должностные лица. Однако если административные дела, связанные с привлечением к ответственности юридического лица, рассматриваются арбитражными судами, то дела, связанные с привлечением к административной ответственности должностного лица, - судами общей юрисдикции. При этом порой принимаются совершенно разные судебные решения (например, в суде общей юрисдикции должностное лицо могут освободить от административной ответственности на основании малозначительности совершенного им правонарушения, а в арбитражных судах юридическое лицо привлекается к административной ответственности). Все это не лучшим образом отражается на судебной системе в целом, подрывает авторитет судебной власти;

2) споры о правомерности нормативных актов органов публичной власти в сфере экономики.Необходимо исключить из АПК РФ положения, устанавливающие, что арбитражные суды рассматривают дела об оспаривании нормативных правовых актов, если их рассмотрение в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции арбитражных судов. На практике это вызывает определенные трудности, например, при решении вопроса отнесено или нет к компетенции арбитражного суда рассмотрение того или иного нормативного правового акта (например, нормативный правовой акт органа исполнительной власти издается во исполнение нескольких федеральных законов, одним из которых рассмотрение акта отнесено к компетенции арбитражных судов, а другим - нет). Большинство же нормативных правовых актов, регламентирующих отношения в экономической деятельности, как это ни звучит странно, не отнесено к компетенции арбитражных судов. В настоящее время только в семи федеральных законах предусмотрено, что нормативные правовые акты в той или иной области могут быть оспорены в арбитражных судах: Федеральный закон от 26 июня 2006 года «О защите конкуренции»; Федеральный закон от 22 апреля 1996 года «О рынке ценных бумаг»; Налоговый кодекс РФ; Таможенный кодекс РФ; Жилищный Кодекс РФ; Федеральный закон от 14 апреля 1995 года «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации»; Федеральный закон от 8 декабря 2003 года «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров»;

3) административные споры субъектов публичной власти по вопросам компетенции, экономические споры и споры о полномочиях между Российской Федерацией и субъектами РФ, за исключением споров, подведомственных Конституционному Суду Российской Федерации. В настоящее время в соответствии с ГПК РФ и АПК РФ указанные споры, в зависимости от предметного состава, рассматриваются как судами общей юрисдикции, так и арбитражными судами. Необходимо установить единый порядок по рассмотрению данной категории споров, поскольку они взаимосвязаны между собой (например, споры о праве собственности на то или иное имущество, споры о компетенции между федеральными органами публичной власти и органами публичной власти субъекта РФ, в том числе по вопросам распоряжения имуществом, и другие);

4) налоговые и таможенные споры.Для более эффективного разрешения указанных споров, в силу их единой правовой природы, требуется создание единой процессуальной процедуры их рассмотрения в рамках одной судебной системы (арбитражной) [29, с. 160 – 162].

Итак, дальнейшее совершенствование и развитие административного судопроизводства в арбитражных судах РФ - это веление времени, и является важной системной гарантией прав невластных субъектов (юридических лиц и индивидуальных предпринимателей) от административного произвола. Реформирование (дальнейшее развитие), а не ломка и революционный подход при рассмотрении административных дел в рамках имеющихся судебных систем с точки зрения экономической, организационной, нормотворческой является весьма обоснованным. Таким образом, развитие административного судопроизводства в арбитражных судах должно способствовать реализации административной и судебной реформ.

Для развития административной внесудебной и досудебной процедуры рассмотрения дел об административных правонарушениях в системе исполнительных органов власти Российской Федерации может быть создана Федеральная административная служба.

Федеральная административная служба выполняла бы три основные функции при рассмотрении дел, возникающих из административных правоотношений:

1) рассмотрение общей административной жалобы;

2) привлечение к административной ответственностифизических и юридических лиц по составам дел об административных правонарушениях, указанных в статье 23.1 КоАП РФ и относящихся в настоящее время к подведомственности мировых судей, судов общей юрисдикции и арбитражных судов.Обжалование данных постановлений об административном правонарушении будет возможно только в судебном порядке;

3) пересмотрпостановлений по делам об административных правонарушениях по всем категориям дел независимо от субъектного состава (административная досудебная процедура).При этом в административном законодательстве следует установить процедуру, при которой по определенным категориям дел об административных правонарушениях административная досудебная процедура могла быть обязательной.

Федеральная административная служба являлась бы единым контрольным, независимым от органов исполнительной власти, централизованным органом, председатель которой мог бы быть назначен на должность Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ на определенный срок. При этом досрочное прекращение полномочий председателя Федеральной административной службы было бы возможно только в исключительных, строго определенных законодательством случаях.

Федеральная административная служба Российской Федерации может состоять из территориальных (на территории субъекта РФ - Административная палата субъекта РФ) и межтерриториальных структурных подразделений (действующих на территории нескольких муниципальных образований в зависимости от месторасположения и численности населения). При этом руководители территориальных и межтерриториальных структурных подразделений назначались бы на должность председателем Федеральной административной службы по представлению руководителя соответствующего субъекта РФ на определенный срок, без права досрочного прекращения полномочий, за исключением случаев, прямо предусмотренных законодательством [18, с. 198 – 199].

К полномочиям Федеральной административной службы можно было бы отнести: текущее руководство деятельностью Федеральной административной службы; подготовку нормотворческих предложений в области административного права; рассмотрение общих административных жалоб на действия (бездействие) должностных лиц федеральных органов исполнительной власти.

В полномочия Административной палаты субъекта РФ входило бы: рассмотрение общих административных жалоб в отношении должностных лиц, за исключением должностных лиц, чьи действия обжалуются в межтерриториальные подразделения Федеральной административной службы; привлечение к административной ответственности по тем составам административных правонарушений, по которым в настоящее время привлечение производится арбитражными судами (внесудебная административная процедура).

К ведению межтерриториальных подразделений Федеральной административной службы можно было бы отнести: рассмотрение общих административных жалоб на действия должностных лиц органов местного самоуправления; привлечение к административной ответственности по тем составам административных правонарушений, по которым привлечение в настоящее время производится судами общей юрисдикции и мировыми судьями (внесудебная административная процедура); пересмотр постановлений по делам об административных правонарушениях (досудебная административная процедура).

Причем должна быть предусмотрена возможность судебного обжалования решений, принятых по результатам рассмотрения жалобы Федеральной административной службой и ее структурными подразделениями, невластными субъектами. Судебное обжалование могло бы осуществляться в арбитражных судах или судах общей юрисдикции в соответствии с правилами подведомственности, предусмотренными действующим процессуальным законодательством.

Более того, для эффективной работы данного вневедомственного контрольного органа (независимого от органов исполнительной власти) следует предусмотреть институт ответственности. Например, если суд установит, что общая административная жалоба, по результатам которой принято решение Федеральной административной службой об отказе в ее удовлетворении, являлась законной и обоснованной. В данном случае, должностное лицо административного органа может быть подвергнуто дисциплинарному взысканию, вплоть до увольнения со службы. Невластные субъекты (граждане, юридические лица) вправе требовать рассмотрения параллельно с административным судопроизводством гражданского иска о возмещении ущерба, причиненного незаконными действиями исполнительных органов публичной власти по аналогии с положениями, закрепленными в статье 1069 ГК РФ. Для этого необходимо разработать и принять Федеральный закон «О возмещении вреда (убытков), причиненного незаконными действиями гражданского служащего» [18, с. 215].

В заключение хотелось бы отметить, что совершенствование и развитие административной процедуры важная гарантия прав невластных субъектов, это веяние времени и логическое завершение реализации административной реформы в нашей стране. В России на протяжении всей истории существует треугольник взаимоотношений: «общество» - «власть» - «личность». Государство традиционно занимало лидирующие позиции, доминируя над обществом и подавляя личность. Данное обстоятельство не могло не сказаться на стиле «управления в целом». В связи с чем, необходимо:

1) в рамках совершенствования административного судопроизводства:

а) разработать проект Федерального закона «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации», детализирующий правила административного судопроизводства:

– выработать ряд процессуальных институтов административного судопроизводства (внедрение примирительных процедур (восстановительной юстиции), процедур медиации в качестве механизмов реализации положений законов Российской Федерации, предусматривающих возможность примирения по административным делам);

– отразить особенности административного судопроизводства. Ускоренная (упрощенная) процедура для ряда категорий дел, по которым кассационное и надзорное обжалование не допускается. Определение категорий дел, где будет исключена возможность обжалования решения суда первой инстанции в кассационном порядке без предварительного апелляционного обжалования. Это сбалансирует судебную нагрузку и улучшит качество работы судов и выносимых ими судебных решений и т. п.;

– ввести дополнительные процессуальные гарантии (рассмотрение в административном судопроизводстве и гражданского иска о взыскании убытков, причиненных исполнительными органами публичной власти);

б) внести соответствующие изменения в ГК РФ, КоАП РФ, НК РФ, законодательство о лицензировании, валютном регулировании;

в) решить организационные задачи - создание института постоянных судебных присутствий. В соответствии с частью 2 статьи 35 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации» по решению Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в составе арбитражного суда субъекта РФ могут быть образованы постоянные судебные присутствия, расположенные вне места постоянного пребывания арбитражного суда субъекта РФ. Для более эффективного и динамичного рассмотрения определенной категории дел, возникающих из административных правоотношений, в арбитражных судах российской Федерации возможно создание института судебных присутствий.

Создание института судебных присутствий будет необходимо при рассмотрении административных дел, возникающих при рассмотрении налоговых и таможенных споров с участием граждан. Необходимо предусмотреть их создание на законодательном уровне в АПК РФ, что повысит их статус и определит конкретную категорию дел, которые могут рассматриваться судьями постоянных судебных присутствий (дела с участием физических лиц по таможенным и налоговым спорам);

2) в целях развития административной внесудебной и досудебной процедуры рассмотрения административных дел:

а) разработать и принять положение об Административной палате Российской Федерации, подлежащее утверждению Указом Президента РФ. В положении необходимо детально прописать: компетенцию этого органа (то есть цели и задачи, права и обязанности, функции, формы и методы); основные административно- процессуальные понятия; стадии административной процедуры; юридические формы реализации порядка внесудебного и досудебного рассмотрения претензий и жалоб; перечень оснований для наступления ответственности Должностных лиц органов исполнительной власти. Кроме того, в КоАП РФ, уголовный кодекс РФ должны быть включены статьи, предусматривающие ответственность за нарушение прав невластных субъектов при рассмотрении административных жалоб во внесудебном (досудебном) порядке;

б) разработать и принять Федеральный закон «О возмещении вреда (убытков), причиненного незаконными действиями гражданского служащего».При этом в Законе представляется необходимым указать исчерпывающий перечень оснований для наступления подобной ответственности, условия и порядок ее наступления;

в) в целях устранения противоречий действующего законодательства внести соответствующие изменения в КоАП РФ, АПК РФ, Гражданский процессуальный кодекс РФ, Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», Федеральный закон «О мировых судьях», структуру исполнительных органов власти;

г) административные реформы в России не имели успеха, так как проводились «без оглядки на народ». Подобная практика обречена на провал, в связи с чем: предлагается незамедлительное формирование административных палат в одном или нескольких субъектах РФ; появление нового учреждения не должно внести системную дисфункцию (хаос в работе). Деятельность контрольного органа необходимо наладить таким образом, чтобы чувствовался положительный результат его функционирования.

Итак, в истории российской государственности за одиннадцатьс лишним веков актуальным остается решение практических задач по развитию административного судопроизводства и реформированию административной процедуры рассмотрения административных дел.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

В результате рассмотрения проблемы формирования административной юстиции в Российской Федерации можно сделать следующие выводы.

1. Формирование модели административной юстиции началось еще в царской России XVI – XVII века в Московском государстве в виде Челобитного приказа. В течении XVIII века – и первой половины XIX века административная юстиция развивается с точки зрения лишь надзора за властью, который представляли присутствия и Сенат. Однако с 1908 года законодатели пытались разработать новую программу по формированию административной юстиции, но реализовать ее не смогли, так как в 1911 году был убит П.А. Сталыпин, 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 октябре 1917 года пришел новый порядок власти, в котором административная юстиция получила совершенно другое место в системе 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. Соответственно, о развитии института контроля и правопорядка в отношениях между гражданами и государственными органами не могло быть и речи. 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 органам: министерствами, ведомствами, административными учреждениями и предприятиями, а за частую, и вообще партийными комитетами. Элементы административной юстиции, возникшие и развивающиеся в 60-80 годы, продолжают существовать и в современной России. Огромную лепту в формировании института административной юстиции внес 27 апреля 1993 года закона «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», на основании которого в 2000 года в первом чтении был принят Федеральный конституционный закон «О федеральных административных судах в Российской Федерации». Но в дальнейшем развитие административной юстиции так и не получило продолжения.

2. Понятие «административная юстиция» имеет два основных значения. В широком смысле под административной юстицией понимается деятельность как обычные судов, так и специальных административных судов и (коллегиальных) «квазисудебных» органов по разрешению административных споров, возникающих в связи с обжалованием частными лицами неправомерных действий и решений органов исполнительной власти, нарушающих их права, свободы и законные интересы. Административная юстиция в узком смысле слова – это деятельность специальных административных судов по разрешению в особом процессуальном порядке споров. Споры, которые возникли между частными лицами и публичной администрацией по поводу правомерности административных действий или решений. Административная юстиция, являющаяся необходимым атрибутом (признаком) современного правового государства, может обеспечивать правовым (легальным) путем преодоление возникающих юридических коллизий как в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина, так и в сфере судебного контроля за законностью правовых актов управления. Административная юстиция - важнейшая правовая гарантия осуществления правового статуса личности, которая проявляется в следующих характерных чертах правового обеспечения указанного статуса субъектов права: 1) административная юстиция позволяет проверить законность реализации государственными и муниципальными органами, а также их служащими установленной компетенции (полномочий); 2) она дает возможность определить качество исполнения установленных для должностных лиц обязанностей, которые направлены на усиление юридических гарантий личности; 3) административная юстиция позволяет на практике реализовать нормы ответственности государственных органов и их должностных лиц за неисполнение либо некачественное и неполное исполнение своих обязанностей с целью обеспечения правового статуса личности; 4) она содействует практическому восстановлению нарушенных прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, дает возможность возместить причиненный этим лицам ущерб. При этом в качестве специфических черт отечественной модели административной юстиции называются: функции правосудия и функции юрисдикционного контроля за законностью функционирования исполнительной власти (управления); собственно процессуальная основа; организационная обособленность и самостоятельность органов административной юстиции (например, административных судов).

3. Создание полнокровного института административной юстиции невозможно без установления в законодательном порядке процедуры административного судопроизводства, определения основных положений, которыми должны руководствоваться суды, рассматривающие споры публичного характера, в том числе споры, вытекающие из административных правоотношений и затрагивающие административно-правовой статус граждан РФ, базирующийся на нормах Конституции РФ. Специальные особенности административного судопроизводства связаны со своеобразным характером материально-правовых отношений, которые характеризуются неравноправным положением участников судопроизводства. В административном судопроизводстве одной из сторон выступает государственный орган или должностное лицо, которые имеют государственно-властные полномочия. Основанием для возбуждения судопроизводства является жалоба. Подача жалобы возможна только в одностороннем порядке, то есть встречную жалобу подать невозможно. Однако, при рассмотрении судом публично-правового спора, возможным основанием может служить и судебный иск, при этом суд осуществляет надзор за законностью действий государственных органов по отношению к гражданину или группе граждан. Спор будет подведомствен административному производству лишь только в том случае, если содержание спора касается административного права. Основной задачей административного процесса является восстановление нарушенных свобод, прав и законных интересов участников административно-правовых отношений.

4. Для развития административной внесудебной и досудебной процедуры рассмотрения дел об административных правонарушениях в системе исполнительных органов власти Российской Федерации может быть создана Федеральная административная служба, которая выполняла бы три основные функции при рассмотрении дел, возникающих из административных правоотношений: 1) рассмотрение общей административной жалобы; 2) привлечение к административной ответственностифизических и юридических лиц по составам дел об административных правонарушениях, указанных в статье 23.1 КоАП РФ и относящихся в настоящее время к подведомственности мировых судей, судов общей юрисдикции и арбитражных судов.Обжалование данных постановлений об административном правонарушении будет возможно только в судебном порядке; 3) пересмотрпостановлений по делам об административных правонарушениях по всем категориям дел независимо от субъектного состава (административная досудебная процедура).При этом в административном законодательстве следует установить процедуру, при которой по определенным категориям дел об административных правонарушениях административная досудебная процедура могла быть обязательной. Федеральная административная служба Российской Федерации может состоять из территориальных (на территории субъекта РФ - Административная палата субъекта РФ) и межтерриториальных структурных подразделений (действующих на территории нескольких муниципальных образований в зависимости от месторасположения и численности населения). Формирование Федеральной административной службы Российской Федерации и наделение ее соответствующими полномочиями должно происходить постепенно.

Совершенствование и развитие административной процедуры важная гарантия прав невластных субъектов, это веяние времени и логическое завершение реализации административной реформы в нашей стране.

В заключение, хотелось бы сказать, что до сих пор актуальным остается решение практических задач по развитию административного судопроизводства и реформированию административной процедуры рассмотрения административных дел.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ**

1. Конституция Российской Федерации от 30 декабря 2008 года №7 – ФКЗ // Российская газета. – 2009. – 21 января.

2. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 года №95 – ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – №30. – ст. 3012.

3. Гражданский кодекс Российской Федерации от 01 декабря 2006 года // Российская газета. – 2006. – 22 декабря.

4. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 01 ноября 2002 года // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – №46. – ст. 4532.

5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года. Редакция от 05.04.2010 (с изменениями и дополнениями, вступившими в силу с 27.05.2010) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – №1. – ст. 1.

6. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 года №174 – ФЗ (ред. от 29.12.09) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – №52. – ст. 4921.

7. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63 – ФЗ (ред. от 29.12.2009) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – №25. – ст. 2954.

8. Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 года №4866 – 1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (ред. №4 – ФЗ от 09.02.2009 года) // Российская газета. – 2009. – 25 февраля.

9. Закон СССР от 02 ноября 1989 N 719-1 «О порядке обжалования в суд неправомерных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан» // Ведомости Съезда Народных Депутатов и Верховного Совета СССР. – 1989. – №22. – ст. 344.

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

11. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. – М.: Норма, 1996. – 680 с.

12. Бахрах Д.Н. Административное право России. – М.: Норма, 2002. – 640 с.

13. Веселовский С.Б. Приказной строй управления Московского государства // Русская история в очерках и статьях. Т.3. – Киев, 1912. – С. 170 – 187.

14. Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.Г. Российское административное право. – М.: Норма, 2000. – 289 с.

15. Гогель С.К. Губернские присутствия смешанного состава, как органы административной юстиции на местах // Вестник Права. – 1906. – №4. – С. 442 – 453.

16. Градовский А.Д. Собрание сочинений. Т. 8. Начала русского государственного права. Ч. 2. Органы управления. – СПб., 1903. – 580 с.

17. Дурденевский В.Н. Субъективное право и его основное разделение // Правоведение. – 1994. – №3. – С. 78 – 95.

18. Дмитриев Ю.А. Административное право Российской Федерации. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2008. – 461 с.

19. Дурнев В.А. Нужен административный суд // Советская юстиция. – 1988. – №6. – С. 26 – 32.

20. Журавлева О.А. Обжалование в суд незаконных действий и решений: как повысить его эффективность // Российский Юрист. – 1998. – №1. – С. 26 – 27.

21. Карадже-Искров Н.П. Новейшая эволюция административного права. – Иркутск, 1927. – 189 с.

22. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т.2. Особенная часть. – СПб., 1893. – 572 с.

23. Корф С.А. Реформа Сената // Юридические записки. – 1915. – №4. – С. 37 – 38.

24. Лебедев В.А. От идеи судебного нормоконтроля к административному судопроизводству // Российский Юрист. – 2000. – №9. – С. 3 – 6.

25. Лосский Н.О. История русской философии. – М., 1991. – 264 с.

26. Лучин В.О. Жалобы граждан в Конституционный суд Российской Федерации. – М.: Ювентус, 1998. – 343 с.

27. Магазинер Я.М. Заметки о праве //Правоведение. – 2000. – №5. – С. 217 – 218.

28. Носов Е.К. К вопросу о теории советской административной юстиции // Советское право. – 1925. – №4. – С. 83 – 85.

29. Панова И.В. Административно-процессуальное право России. – М.: Норма, 2008. – 336 с.

30. Савицкий В.М. Прошу у суда защиты // Защита прав человека в современном мире. – 1993. – №6. – С. 15 – 22.

31. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. – М., 1964. – 325 с.

32. 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 - 86.

33. Скитович В.В. Судебная власть как системное образование //Правоведение. – 1997. – №1. – С. 153 – 155.

34. Соловьева А.К. Концепции административной юстиции: материально-правовой аспект //Правоведение. – 1998. – №4. – С. 53 – 55.

35. Сравнительное конституционное право. – М.: Норма, 1995. – 368 с.

36. Старилов Ю.Н. Административная юстиция. – М.: Норма, 2001. – 289 с.

37. Стартов Ю.Н. Административная юстиция. Проблемы теории. – Воронеж: Статус, 1998. – 213 с.

38. Тарасов И.Т. Организация административной юстиции //Юридический вестник. – 1887. – №9. – С. 63 – 65.

39. Тихомиров Ю.А. Юридическая коллизия. – М.: Статус, 1994. – 124 с.

40. Треушников М.К. Судебная защита избирательных прав //Право. – 2000. – №1. – С. 3 – 16.

41. Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. – М.: Норма, 1997. – 356 с.

42. Чепурнова Н.М. Судебная власть в Российской Федерации: проблемы теории и государственно-правовой практики. – Саратов, 1999. – 237 с.

43. Чечет Д.М. Административная юстиция (Теоретические проблемы). – Л., 1973. – 432 с.