Министерство общего и профессионального образования

**Московская Государственная Юридическая Академия**

# Кафедра административного права

Административные

Суды в РФ

# Курсовая работа

## Студентки 3 курса

**8ой группы**

**Демидовой С. В.**

**Научный руководитель:**

**доцент Калинина Л. А.**

#### Москва 2003

**Содержание**

Вступление…………………………………………………………………………………….стр.3

1. Необходимость создания административных судов……………………………стр. 3
2. Административная юстиция в царской России и в СССР……………………..стр. 5
3. Административная юстиция в современной России….………………………..стр. 10
4. Научное обоснование института административной юстиции в науке

административного права…….………………………………………………….стр. 11

1. Административно-процессуальный кодекс………..…………………….……..стр. 17
2. Проект ФКЗ «О федеральных административных судах в РФ»………..……...стр. 21

Заключение……………………………………………………………………………………стр. 25

Список использованной литературы………………………………………………………...стр. 26

### Вступление

Много споров и нарушений законности встречается в нашей жизни. Среди них немало административных дел. В прошлом году их число превысило 350 тысяч. Среди них 3889 дел по жалобам и признание незаконными правовых актов, 134355 - на действия должностных лиц и коллегиальных органов власти, управления и общественных объединений, 83427 - на нарушения налогового законодательства, 2320 - на нарушения избирательных прав и т.д. Эти данные привел председатель Верховного суда РФ Вячеслав Лебедев при обсуждении проекта федерального закона "Об административных судах в Российской Федерации" в Высшей школе экономики.

Конституцией и федеральным конституционным законом "О судебной системе Российской Федерации" предусмотрено административное судопроизводство и образование федеральных специализированных судов. Такими и будут административные суды, входящие в систему судов общей юрисдикции. Это - судебная коллегия по административным делам Верховного суда России, это - федеральные окружные административные суды , это - судебные коллегии по административным делам верховных судов республик и других субъектов Федерации, наконец, федеральные межрайонные административные суды.

Появится возможность не потерять в море дел те из них, которые связаны с публичными отношениями. Да и суды будут компетентно решать такие дела. Чем будут заниматься административные суды? Им предстоит рассматривать публично-правовые споры в сфере государственного управления и жалобы на действия и решения органов исполнительной власти и должностных лиц. Суды смогут повлиять на предотвращение и устранение нарушений законности, с одной стороны, удастся укрепить гарантии прав граждан - с другой. Ведь и спорные акты центральных и местных органов, ошибочные решения избирательных комиссий и споры между государственными органами, и многое другое отражают невысокий уровень деятельности публичных институтов. Права и интересы гражданина и общества должны быть надежно защищены, ведь власти служат им.

#### I. Необходимость создания административных судов

Реформирование основ конституционного строя России требует новых подходов в исследовании каждой ветви государственной власти и в первую очередь исполнительной, как власти ближе всего находящейся к населению и вследствие этого чаще нарушающей права и свободы граждан. Среди форм и средств контроля за органами исполнительной власти ведущее место должен занимать институт административной юстиции, являющийся эффективным средством защиты прав и свобод граждан.

В царской России институт административной юстиции только складывался и 1917 год застал его в недостроенном состоянии. В СССР использовались элементы данного института - частично для рассмотрения и удовлетворения административных жалоб граждан, но преимущественно для осуществления более эффективного контроля за деятельностью государственного аппарата. Однако главным и, по существу, доминирующим средством защиты прав и установленных законом интересов граждан выступал в царской России и в СССР контроль "сверху", т.е. контроль государственных органов, таких как прокуратура, государственные инспекции и т.д. Негативная сторона данной контрольной деятельности заключалась (и заключается) в том, что вышестоящие органы не всегда могут обнаружить действия и решения, нарушающие права и свободы граждан, так как подобные нарушения могут быть визуально незаметными для контроля "сверху". Только сам гражданин, чьи права и свободы попираются вышестоящим лицом (органом государства) не только видит, но и чувствует творимую в отношении его "административную неправду".

С древнейших времен в тех государствах, в которых правящий слой с пониманием относился к вопросу о взаимоотношениях между властвующими и подвластными и пытался сделать эти отношения более гармоничными, а положение государства более устойчивым, он предоставлял гражданам (подданным) право на самозащиту, а именно право обжаловать действия (решения) должностных лиц в компетентный государственный орган. В Древнем Риме - это закрепленное за римским гражданином право апелляции к народному собранию, в Московском государстве - право каждого подданного царя подавать челобитную в Челобитный приказ или Боярскую думу, в СССР - это право жалобы, закрепленное за гражданами на конституционном уровне. Данное субъективное право, которое также является прирожденным и неотчуждаемым, послужило основой для создания в Западной Европе на рубеже ХVIII-ХIХ веков института административной юстиции, в котором это право было поставлено на прочную процессуальную основу и который стал в ХIХ-ХХ веках атрибутом правового государства.

Сегодня институт административной юстиции в Российской Федерации находится в стадии начального формирования. Этот институт может и должен восприниматься не как нечто чужое, пришедшее в Россию с Запада, но как правовое средство, имеющее корни в историческом укладе России и одновременно как правовое средство для оказания помощи каждому человеку, находящемуся в состоянии конфликта с властными структурами. На актуальность формирования в стране системы органов административной юстиции в настоящее время указывают уже не только ученые-административисты, 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, М.С.Студеникина, Д.М.Чечот, Ю.А.Дмитриев, Ю.Н.Старилов, Н.Ю.Хаманева, К.С.Бельский, В.В.Бойцова и др.

Хотя в федеральном конституционном законе от 31 декабря 1996 г. "О судебной системе Российской Федерации" предусматривается введение в стране административного судопроизводства[[1]](#footnote-1), а в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию "Порядок во власти - порядок в стране" от 6 марта 1997 г. указывается на необходимость принятия Административно-процессуального кодекса Российской Федерации[[2]](#footnote-2), практических шагов в этой области, к сожалению, не наблюдается. Парадоксально, но факт: пока еще необходимо доказывать саму возможность и необходимость административной юстиции для рациональной и основанной на законе деятельности государственного аппарата всех уровней власти.

Если до начала XX века в западноевропейских странах еще продолжались дискуссии вокруг института административной юстиции, то в настоящее время необходимость его как специфической судебной деятельности, тесно связанной с деятельностью органов исполнительной власти, сомнению не подвергается, функционирование института административной юстиции оформлено доктринально, закреплено законодательно и подтверждено правоприменительной практикой.

II. Административная юстиция в царской России и в СССР

При характеристике института административной юстиции в современной российской юридической литературе доминирует метод сравнительного правоведения. Описываются административные суды Франции и Германии, административные трибуналы Англии и США, отмечаются их преимущества и недостатки. Между тем почти никто не использует сравнительно-исторический метод исследования, и учреждения административной юстиции царской России остаются забытыми для правоведения наших дней. Когда излагают историю административной юстиции в царской России, то одни авторы начинают ее с реформ 60-70 годов XIX в., другие более основательные - с эпохи Петра I, совершенно игнорируя ХVI--ХVII века Московского государства. Однако именно в эти столетия с перерывами в деятельности функционировал Челобитный приказ, важнейшее правительственное учреждение в системе московского государственного управления. Он выполнял следующие функции: а) принимал челобитные (иски частных лиц) на решения должностных лиц того времени - дъяков, подьячих, воевод и т.д. б) подвергал суду тех, на кого подавались челобитные; в) контролировал деятельность других правительственных учреждений. Поэтому есть основание полагать, что в России, также как в государствах Западной Европы, зачатки административной юстиции встречаются в средние века.

В течение XVIII в. - и первой половины XIX в. элементы административной юстиции развиваются из "надзора", которую представляли Сенат и прокуратура - органы, принимавшие жалобы на чиновников и осуществлявшие надзор за их деятельностью. Уже в начале 60-х годов некоторые из членов Государственного Совета пришли к выводу о том, 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"[[3]](#footnote-3) .Отделение судебной власти от административной в результате проведенной судебной реформы, создание земских и городских органов самоуправления обострили вопрос о судебном контроле деятельности земской и городской администрации. В 70-90-х годах в каждой губернии учреждаются особые судебно-административные присутствия для разбора жалоб частных лиц (граждан) на земские, городские и иные местные власти. В каждой губернии создавалось до 10-14 присутствий, причем каждое рассматривало жалобы и выносило по ним решения по своему кругу дел. Были присутствия по земским и городским делам, по крестьянским делам, по фабричным делам, по промысловому налогу, по воинской повинности и т.д.

Губернские присутствия были коллегиальными органами и назывались присутствиями смешанного состава, т.к. в состав этих органов входили губернатор, вице-губернатор, губернский предводитель дворянства, председатель окружного суда, депутаты городских или земских собраний, а также должностные лица, являвшиеся специалистами в той области, которой занималось присутствие.

Органом, осуществлявшим высший надзор за всеми органами управления в России, был Сенат. Сенату принадлежали также функции высшего органа административной юстиции. С этой стороны важную роль в Сенате играл его Первый департамент, так как именно он ведал административно-судебными делами:

1) разбирал между гражданами и властью; 2) разрешал пререкания органов власти жалобы между собой.

Законодательство предоставляло Сенату возможность широко использовать свою компетенцию, как органа административной юстиции. Он осуществлял надзор за деятельностью всех государственных, земских, городских учреждений. Каждый житель империи, если его проблема не решалась в губернском присутствии смешанного состава, мог обращаться со своей жалобой на решения власти в Первый департамент Сената. 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. Кроме того, Первый департамент Сената являлся судебно-апелляционной инстанцией в отношении решений, принимаемых губернскими присутствиями по жалобам жителей империи.[[4]](#footnote-4)

Деятельность Сената как судебно-административного органа имела немало недостатков, обусловленных сложным делопроизводством и архаичностью регулировавших эту деятельность процессуальных норм. Наблюдалась волокита при разборе дел, а рассмотрение дел не базировалось на принципах состязательности, гласности и публичности. Результатом этого являлась малая осведомленность широких слоев населения о деятельности Первого департамента и, как следствие такого положения, сравнительно небольшое количество жалоб и апелляций, которые в нем сосредоточивались.

Таким образом, система органов административной юстиции, которые формировались в России во второй половине XIX - первых десятилетиях XX веков, имела два уровня: центральный (Сенат) и губернский (губернские присутствия). Органов административной юстиции на уездно-волостном уровне, непосредственно связанных с населением, не было. Такое построение административной юстиции в России способствовало пониманию необходимости проведения всеобъемлющей реформы государственного управления в России и созданию системы органов административной юстиции, которая была бы максимально приближена к народу и лучше приспособлена к национальным особенностям страны.

Осенью 1908 г. Министерство внутренних дел составило по тезисам П.А. Столыпина доклад под названием "Проект преобразования учреждений губернского управления статс-секретаря Столыпина", в котором определялось понятие административной юстиции и предлагалась программа административных мероприятий, призванных создать систему уездно-волостных органов административной юстиции и качественно улучшить деятельность как губернских присутствии, так и Сената. Однако, последовавшая после этого цепь трагических обстоятельств, - убийство П.А. Столыпина в 1911 г., первая мировая война 1914 г., февраль - октябрь 1917 г. помешали и проведению этой программы в жизнь. В октябре 1917 г. на смену "старому порядку" пришел новый, в котором институт административной юстиции получил другое место в системе возникших государственных учреждений и в определенной степени новое научное осмысление.

30 мая 1917 г. Временным правительством был издан закон о создании **суда по административным делам**. В каждый уезд назначался 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. 7 сентября ведению этих судов были подчинены земельные и продовольственные комитеты.

Одновременно советское государство, декларируя в своих конституциях (1918, 1924, 1936, 1977) "права и свободы" граждан, закрепило право гражданина на обжалование действий и решений своих чиновников. Такой подход власти к гражданину с 20-х годов кристаллизуется и выступает в виде двух систем отношений. Первая притесняла и подавляла личность со всех сторон, рассматривала ее как средство для достижения своих утопических целей. Во втором правоотношении гражданин выступал как носитель права обжаловать действия должностных лиц, не власти в целом, а тех ее представителей, которые непосредственно имели дело с населением.

Отмеченная двойственность наложила своеобразный отпечаток на институт административной юстиции в Советском государстве. И действительно, хотя советские ортодоксальные государственные деятели и правоведы отрицали институт административной юстиции, считая его по социальной природе буржуазным, элементы его находили место в функционировании советских судебных органов, особенно начиная с 20-х годов.

В 1922 г. был введен судебный порядок обжалования действий нотариусов. В соответствии с Положением о государственном нотариате, утвержденном декретом СНК РСФСР от 4 октября 1922 г., жалобы на совершение нотариусом какого-либо действия, а равно и отказ в совершении действия приносились участвующими лицами в президиум народных судов[[5]](#footnote-5).

В 20-50-е годы развитие института административной юстиции было вялым и осторожно-сдержанным. Основной формой рассмотрения жалоб граждан на решения должностных лиц была административная. Наибольшая часть жалоб рассматривалась государственными органами: министерствами, ведомствами, исполкомами, администрацией учреждений и предприятий, а также квазигосударственными органами - партийными комитетами всех уровней. Однако в 60-х годах начался более активный этап в развитии института административной юстиции в СССР. Это было связано с принятием Указа Президиума Верховного Совета СССР "О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке" от 21 июня 1961 г., которым всем гражданам, а также должностным лицам, подвергнутым штрафу в административном порядке, было предоставлено право обжаловать постановление о наложении штрафа в народный суд по месту жительства[[6]](#footnote-6).

В тексты Гражданского процессуального кодекса РСФСР и ГПК всех союзных республик, принятых в течение 1963-1966 годов, были включены главы, нормы которых регулировали рассмотрение дел, вытекающих из административно-правовых отношений. Например, статьи 233-244 ГПК РСФСР определяли порядок рассмотрения жалоб на неправильности в списках избирателей, жалоб на иные действий административных органов, а также дел о взыскании недоимок с граждан по государственным и местным жалобам.

Крупный вклад в развитие административной юстиции внесли принятые в 1980 г. Основы законодательства Союза СССР и союзных республик об административных правонарушениях. Основы, а затем Кодекс РСФСР об административных правонарушениях закрепили право граждан обжаловать в суд административные взыскания, наложенные на них органами государственного управления, их должностными лицами. Право граждан обжаловать административные решения в суд в 70-х годах было закреплено на конституционном уровне. Часть 2 ст. 58 Конституции СССР 1977 г. установила: "Действия должностных лиц, совершенные с нарушением закона, с превышением полномочий, ущемляющие права граждан, могут быть в установленном порядке обжалованы в суд". Данная норма явилась базой для принятия законов, в которых право граждан на судебную защиту устанавливалось как общее правило.

30 июля 1987 г. был принят Закон СССР "О порядке обжалования в суд неправомерных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан". До этого закона граждане имели право на судебную жалобу лишь в случаях, указанных в специальных актах. Но с принятием данного закона устанавливалось общее правило граждан на судебную жалобу. Это право было значительно расширено Законом СССР от 2 ноября 1989 г. "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, "относятся 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 обязанность".

В конце 80 - начале 90-х годов в СССР сложились две основные формы рассмотрения жалоб граждан на решения должностных лиц: административная и судебная. Преобладающей формой была административная. Однако развивалась и набирала темпы судебная форма, особенно с 60-х годов. Н.Г. Салищева была права, когда писала в 1964 г.: "Если понимать административную юстицию как особый вид деятельности общих судов по разрешению споров в области государственного управления и тем самым призванный осуществлять правосудие по делам, вытекающим из административно-правовых отношений, то можно сделать вывод, что элементы административной юстиции у нас существуют и развиваются"[[7]](#footnote-7).

III. Административная юстиция в современной России

Те элементы административной юстиции, которые возникли и развивались в СССР, особенно в 60-80 годах, имеют место также в современной России. Институт административной юстиции до последнего времени характеризовался теми же признаками, какими он характеризовался в СССР в последние три десятилетия: а) в процессе его функционирования разрешаются споры между гражданином и субъектом управления (органом, должностным лицом) о законности действий последнего; б) споры разрешаются общими судами; в) порядок рассмотрения дел регламентируется нормами Гражданско-процессуального кодекса РФ.

Принятием федерального закона от 27 апреля 1993 г. (в редакции от 14 декабря 1995 г.) "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" сделан еще один важный шаг вперед в развитии института административной юстиции в России. В законе были сняты установленные для граждан в процессе подачи жалобы в суд процессуальные ограничения. В соответствии с советскими законами жалоба могла быть подана в суд лишь после того, как акт управления был обжалован вышестоящему в порядке подчиненности органу или должностному лицу, и гражданин не был удовлетворен решением этого органа. Закон от 27 апреля 1993 г. предоставлял гражданину право обжаловать действия и решения субъектов управления непосредственно в суд[[8]](#footnote-8).

В Законе от 27 апреля 1993 г. с более широких позиций указаны действия и решения органов государства (должностных лиц), которые могут быть обжалованы в суд. К ним относятся коллективные и единоличные действия (решения), в результате которых: а) нарушены права и свободы гражданина; б) созданы препятствия к осуществлению гражданином его прав и свобод; в) незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен какой-либо ответственности.

В целом следует отметить противоречивый подход российского законодателя к институту административной юстиции. Конституция РФ 1993 г. и федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации" от 31 декабря 1996 г. указывает на то, что судебная власть в России осуществляется посредством конституционного, гражданского и уголовного судопроизводства[[9]](#footnote-9). Это конституционное положение образует основу для формирования института административной юстиции в России, разработки соответствующих законодательных актов: федерального закона о системе органов административной юстиции и Кодекса об административном судопроизводстве. Вместе с тем ныне действующее законодательство в РФ не предоставляет суду права отмены неправомерных административных актов: решение суда по жалобе ограничивается установлением обоснованности жалобы гражданина и возложением на соответствующий орган управления обязанностей устранить допущенное нарушение.

Другой существенный недостаток действующего законодательства заключается в том, что жалобы граждан на действия и решения субъектов управления рассматриваются общими судами по правилам гражданского судопроизводства. Таким образом, установлен не административный, а гражданско-процессуальный порядок защиты прав и свобод, нарушенных действиями (актами) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений. Это означает, что законодатель медлит с завершением построения института административной юстиции, хотя каких-либо препятствий у него на пути нет.

IV. Научное обоснование института административной юстиции в науке административного права

Создание во Франции в революционные годы и годы Первой империи административных судов для разбора и разрешения жалоб на администрацию вызвало в обществе споры и недоумения. Наиболее активно возражали судьи, консервативно настроенные и получившие юридическое образование при старом порядке в королевской Франции. Противниками института административной юстиции выступали и мыслители, среди которых был знаменитый либеральный историк и государствовед А.Токвиль. Защищали институт административной юстиции и разъясняли его необходимость многие французские (А.Макарель, Т.Дюор и др.), а затем немецкие писатели (Р.Гнейст, Л.Штейн и др.). Возникла целая литература по административной юстиции, а дискуссии по данному институту продолжались в течение всего ХIХ-го века, а если иметь в виду нашу страну, то в течение всего ХХ

Основные возражения сводились к следующим положениям. Функционирование особых административных судов противоречит принципу единства суда, вытекающему из принципа разделения властей. Основные начала, на которых базируется существование правового государства, не допускают, чтобы администрация осуществляла правосудие. Одной только судебной власти может принадлежать исключительное право толковать и отправлять правосудие.

Сторонники административной юстиции в ХIХ-ХХ веках доказывали, что административные суды необходимы, что они могут работать также независимо, как общие суды, что область управления, которая является предметом деятельности этих судов, - это совершенно особая, специальная область, не схожая с уголовно-правовой и гражданско-правовой областями, т.к. в центре ее лежит жалоба рядового гражданина (работника) на орган управления (должностное лицо).

Научное обоснование института административной юстиции нашло широкую поддержку также в Германии. Для этого в Германии уже к середине XIX века сложилась соответствующая законодательная база, а в последней трети XIX века появляется обширная литература по вопросам административной юстиции. Особенно выделялись своими работами такие ученые как Р. Гнейст, Л. Штейн, О. Майер.

Заметный вклад в теорию административной юстиции на рубеже ХIХ-ХХ веков и в XX веке внесли известный немецкий учений-административник О. Майер и его нынешние последователи в ФРГ. В своем знаменитом учебнике "Немецкое административное право", который после выхода в свет в 1894 г. ежегодно переиздавался вплоть до 1933 г., О. Майер указывал на административную юстицию, как на глобальную часть административного права. Так как деятельность административных и полицейских органов, по мнению О. Майера, проявляется в их решениях и актах, которые, как правило, затрагивают права и свободы граждан, то эти акты должны подвергаться судебной проверке, прежде всего в тех случаях, когда граждане ими не довольны. Судебный контроль завершает административное и полицейское управление. Поэтому О. Майер прямо указывал, что правовое государство предполагает построение управления, часть которого образуют административные суды[[10]](#footnote-10).

В России одним из первых обратил внимание на институт административной юстиции видный ученый-государствовед И.Е. Андреевский, который в "Русском энциклопедическом словаре" Н.Н. Березина за 1873 г. поместил статью, посвященную административным судьям. Административный суд И.Е. Андреевский определял как "особое разбирательство", учреждаемое по тем спорным делам, рассмотрение которых закон не предоставляет обыкновенным судам. Это - те дела, в которых одною стороною является частное лицо, другою - администрация[[11]](#footnote-11).

Однако до середины 70-х годов XIX в. интерес ученых юристов в России к вопросам административной юстиции был слабым. Среди работ, написанных в императорской России, выделяется наиболее фундаментальная, двухтомная работа С.А.Корфа "Административная юстиция в России", вышедшая в 1910 г. и показывающая как административные суды всех главных западноевропейских государств, так и органы административной юстиции России. Анализируя развитие института административной юстиции в России, автор намечал два ее этапа: на первом, начинающемся с реформ Петра I, имела место эволюция административной юстиции из власти надзора (Сенат, прокуратура); на втором этапе, берущем начало с судебной реформы 1864 г., получили развитие собственно органы административной юстиции, представленные губернскими присутствиями смешанного типа и Правительствующим сенатом[[12]](#footnote-12).

Корф С. А. полагал, что для административных судов требуется независимость их членов и надлежащие процессуальные гарантии. Вместе с тем, он широко смотрел на институт административной юстиции и прямо отмечал, что существо этого института не зависит от того, каким органом, - общим судом или специальным, - вверяется отправление его функций.

Заслуживает внимания мнение об административной юстиции видного ученого-административиста первой трети XX века А.И. Елистратова. В классической работе "Основные начала административного права", изданной в 1914 г., А.И. Елистратов полагал, что институт административной юстиции представляет для граждан "публично-правовую гарантию", способ защиты своих прав и свобод. Как гражданская юстиция есть суд в юридических спорах частных лиц между собой по поводу имущества, так административная :юстиция является судом в столкновении между гражданином и администрацией по поводу актов последней, нарушающих права и свободы гражданина[[13]](#footnote-13).

Следует отметить, что в практическом плане вопрос об административной юстиции в советском государстве стал актуальным с первых дней ее существования, поскольку возникшая и крепнувшая с каждым годом коммунистическая административно-командная система сразу создала широкую арену для произвола должностных лиц и "административной неправды" на всех иерархических уровнях. О произволе, беззаконии в советском аппарате управления постоянно говорили большевистские вожди В.И.Ленин, Л.Д.Троцкий, Г.Е.Зиновьев и др. Поэтому уже в 1921 г. Институтом Советского права при Московском государственном университете был выработан проект декрета об административной юстиции РСФСР. Тогда же возникла идея составления Административного кодекса, причем одну из его глав планировалось посвятить административной юстиции.

Особое значение для освещения института административной юстиции и необходимости приспособления его к системе советского государственного управления имела обстоятельная работа М.Д.Загряцкова "Административная юстиция и право жалобы", выдержавшая два издания - 1924 и 1925 годов. Автор считает административную юстицию одним из институтов, обеспечивающих господство права в обществе, ибо основная задача данного института - отмена или исправление неправомерного акта административного органа. Административная юстиция - это инструмент самозащиты гражданина. Особый порядок для рассмотрения судебно-административных споров нужен не потому, что другой стороной является "привилегированный субъект права" - должностное лицо, а потому, что действия этого лица, нарушающего права гражданина, содержат своеобразные элементы, необъемлемые ни гражданской, ни уголовной юстицией[[14]](#footnote-14).

Целый ряд авторов-администратистов, А.С.Сухоплюев, М.С.Берцинский, К.Н.Носов, А.С.Турубинер, - поставили под сомнение целесообразность функционирования административной юстиции в Советском государстве, полагая, что при новом общественно-политическом и государственном строе взаимоотношения гражданина и аппарата управления будут складываться гармонично. Наиболее рельефно и последовательно эти взгляды выразил К.Н.Носов. По его мнению, административный иск гражданина представляет собой известный "выпад против администрации", а, следовательно, в условиях советского строя - выпад против советской власти. Возбуждение вопроса о разрешении конфликта между трудящимся гражданином и администрацией, представляющей Советское государство, "казалось бы диссонансом"[[15]](#footnote-15). Можно без преувеличения сказать, что данная позиция открыто доминировала в советской юридической науке до начала 50-х годов, а ее умеренное воздействие сказывалось до начала горбачевской перестройки.

Однако, начиная с середины 50-х годов, когда началась хрущевская "оттепель" и поток жалоб "трудящихся" на решения и действия должностных лиц (органы управления) начал с каждым годом увеличиваться в высшие партийные и советские органы, в "верхах" пришли постепенно к выводу, что обеспечить законность в государственном управлении с помощью традиционных органов контроля и надзора очень трудно, что рассмотрение жалобы на действия должностного лица вышестоящим органам управления не всегда способствует справедливому и законному разрешению административного спора. Последовательными защитниками института административной юстиции в 60-80-х годах выступили видные ученые-административисты и цивилисты Н.Г.Салищева, В.И.Ремнев, Д.М.Чечот и др.

В монографии "Административный процесс в СССР", изданной в 1964 г. и вызвавшей широкий резонанс в научных кругах, Н.Г.Салищева подчеркнула и обосновала положение о том, что административная юстиция может вполне эффективно функционировать в условиях Советской власти[[16]](#footnote-16). С опубликованием работы Н.Г.Салищевой понятие "административная юстиция" было реабилитировано и начало использоваться юристами как категория с положительным содержанием.

Определенный вклад в развитие советской теории административной юстиции внесла работа известного цивилиста Д.М.Чечота "Административная юстиция" (Л., 1973), в которой подчеркивалось важное значение анализируемого института в реализации принципа законности в государственном управлении. Правда, в работе защищалось спорное положение о том, что производство в суде по жалобам граждан на действия и решения органов управления регламентируются гражданско-процессуальными нормами, но основное положение автора, что институт административной юстиции может найти в СССР применение, укрепляло идею административной юстиции и свидетельствовало о поддержке этой идеи специалистами других отраслей права.

В 90-е годы продолжаются исследования ученых-административистов России по теории административной юстиции и научному осмыслению конституционных и законодательных положений, которые имели отношение к формированию органов административной юстиции в стране. Интересными как в плане содержания, так и с точки зрения выдвинутых предложений являются работы Н.Г.Салищевой, Д.Н.Бахраха, В.В.Бойцовой, Н.Ю.Хаманевой, Ю.Н.Старилова, М.С.Студеникиной, Ю.А. Тихомирова и др. Особо следует выделить обстоятельно написанную монографическую работу Н.Ю.Хаманевой "Защита прав граждан в сфере исполнительной власти", изданной в 1997 г., и монографию Ю.Н.Старилова "Административная юстиция. Проблемы теории", опубликованную в 1998 г.

Н.Ю.Хаманева определяет административную юстицию как "порядок разрешения споров, возникающих между гражданином и органом государственного управления. Автор различает административную юрисдикцию, правосудие по административным делам и административную юстицию. Под правосудием по административным делам следует понимать деятельность общих судов по рассмотрению административных споров и эту деятельность нельзя смешивать с административной юстицией, которую представляют административные суды, обособленные от общего судопроизводства. Понимая, однако, что в настоящий период по материальным и финансовым причинам очень сложно создать в стране административные суды, Н.Ю.Хаманева предлагает поэтапное осуществление этой идеи: сначала выделяются специализированные палаты в общих судах, где административные споры будут рассматривать административные судьи, а затем произойдет отделение специализированных палат по административным спорам от общих судов и превращение их в самостоятельные структуры во главе с Высшим административным судом. Эти суды, по мнению автора, имели бы полномочия рассматривать иски граждан к любым органам управления, вплоть до правительства[[17]](#footnote-17).

По мнению Ю. Н. Старилова, административная юстиция - это правосудие в сфере административной (исполнительной) власти и в сфере органов местного самоуправления, т.е. это - административная ветвь правосудия. Институт административной юстиции характеризуется наличием специальных административных судов (квазисудебных органов), отделенных от общих судов гражданской и уголовной юрисдикции, а также особых процедур рассмотрения жалоб на неправомерные административные акты и действия (бездействия). Ю.Н.Старилов обосновывает необходимость введения в нашей стране административного судопроизводства при непременном создании административных судов или административных коллегий при судах общей юрисдикции[[18]](#footnote-18).

Ряд содержательных и интересных статей, посвященных проблеме административной юстиции в России, написан В.В.Бойцовой, которая понимает под административной юстицией систему административных судов. "Главный признак административной юстиции, - категорически утверждает она, - наличие специальных административных судов, (квазисудебных) органов, отделенных от общих судов и организационно обособленных от "активной" администрации (т.е. органов, структур, выполняющих исполнительно-распорядительные функции)"[[19]](#footnote-19). С этой точки зрения административной юстиции не было в СССР, нет ее и в современной России. Между тем ни одна страна не нуждается так сильно в этом институте, как Россия, где традиционно был высоким удельный вес государственного регулирования и участие государства (его чиновников) в делах общества всегда было огромным.

Похожий подход к институту административной юстиции встречается в монографии Ю.А.Тихомирова "Курс административного права и процесса" (М., 1998). Ю.А.Тихомиров характеризует административную юстицию как отдельную ветвь правосудия. Ее объект - ненадлежащая управленческая деятельность, выраженная в форме действия или бездействия властного субъекта. От других ветвей судебной власти ее отличают в основном три элемента: кадры (административные судьи), акты (решения об отмене управленческих решений), процедуры[[20]](#footnote-20).

Н.Г.Салищева предлагает создать на первых порах, - хотя бы в виде эксперимента, - при некоторых ведомствах квазисудебные учреждения, которые могли бы рассматривать административные споры между соответствующими органами (ведомствами) и гражданами. Составы таких органов могли бы быть смешанными и включать не только должностных лиц данного ведомства, но и представителей прокуратуры, министерства юстиции и т.д. Н.Г.Салищева предлагает принять Административно-процессуальный кодекс, в структуре которого нормы административного судопроизводства должны составлять особую, отдельную часть[[21]](#footnote-21).

В 90-х годах в России издано немало учебников административного права, которые написаны с учетом сложившихся за последние годы административно-правовых реальностей. Отрадно, что в некоторых из них (учебниках Д.Н.Бахраха, А.П.Алехина и Ю.М.Козлова) появились разделы об административной юстиции (*Бахрах Д.Н. Административное право России. Часть 1. Учебник для вузов. Екатеринбург, 1996. С. 57-61; Алехин А.П., Кармолицкий А.А. , Ю.М. Козлов. Административное право Российской Федерации. Учебник для вузов. М., 1996. С. 619-622*). Обзор литературы по административному праву, изданной в 90-х годах в России, показывает, что институт административной юстиции все более и более привлекает к себе внимание ученых, государственных и общественных деятелей. Административный и судебный способы разрешения конфликтов между аппаратом управления (должностным лицом) и гражданином две части единого механизма - института административной юстиции. На двуединый характер института административной юстиции указывали такие ученые-административисты, как М.Д.Загряцков и В.И.Ремнев. Каждая из частей этого механизма приходит в движение при нарушении должностным лицом прав и интересов гражданина - при наличии "административной неправды" и реакции последнего на данное нарушение посредством жалобы.

V. Административно-процессуальный кодекс

Административная юстиция представляет собой особый процессуальный порядок разрешения административно-правовых споров в суде между гражданином с одной стороны и должностным лицом (органом исполнительной власти) - с другой. Любой гражданин, считающий, что то или другое решение должностного лица нарушает его права и не соответствует закону, может обжаловать его в судебном органе и просить о его отмене.

Закон РФ от 27 апреля 1993 г. "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" сделал первый практический шаг на пути построения здания административной юстиции в России. Но необходимы следующие шаги государства в деле административно-процессуального обеспечения построения этого института. В юридической литературе уже давно высказывается мнение, что существует необходимость в издании двух фундаментальных законодательных актов: федерального Закона об органах административной юстиции Российской Федерации и Административно-процессуального кодекса Российской Федерации (*Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Проблемы теории. Воронеж, 1998; Студеникина М. Административная юстиция: какой путь избрать в России? - Российская юстиция. 1996, N 5*). Издание этих актов снимет старый и в известной степени болезненный вопрос о том, какие процессуальные нормы - гражданские или административные - регламентируют деятельность суда по рассмотрению жалоб граждан на действия и решения, нарушающие их права.

Дело в том, что Закон РФ от 27 апреля 1993 г. устанавливает в ст. 6 положение, согласно которому процесс по жалобе осуществляется "по правилам гражданского судопроизводства". Отдельные ученые, специалисты по гражданскому процессу (Д.М.Чечот, А.Т.Боннер), полагают, что административный процесс - часть гражданского процесса. Другие ученые (например, В.Т.Квиткин) занимают компромиссную позицию, считая, что наибольшая эффективность судебной защиты прав граждан в области государственного управления достигается только при сочетании гражданско-процессуальных и административно-процессуальных норм.

Неразработанность и отсутствие административно-процессуальных норм, которые могли бы регламентировать административное судопроизводство, явились отдаленным результатом одного из крупных парадоксов царской и советской правовой деятельности: материальное административное право опиралось на чрезвычайно слабую процессуальную основу. Поэтому на область юрисдикции, которая в научных разработках до конца 20-х годов традиционно принадлежала административному праву, а затем была забыта на несколько десятков лет, стали претендовать гражданские процессуалисты, опираясь при этом на отдельные разделы ГПК.

Конечно, у административного процесса в суде много сходства с гражданским процессом и с этой точки зрения гражданско-процессуальные нормы могут быть в известной степени моделью для административного производства в суде.

Между тем Конституция РФ 1993 г. в п.2 ст. 118 указала: "Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства". Конституционные нормы выделили и обособили административный процесс в суде не случайно. Главная особенность, которая отличает административный процесс в суде от гражданского процесса, заключается в том, что стороной здесь выступает должностное лицо (орган управления). В гражданско-процессуальном отношении субъектами - сторонами выступают два собственника, которые представляют самих себя. В административном судопроизводстве должностное лицо выступает не как частное лицо, а как представитель аппарата, ведомства, в котором он работает. Действия, которые оспариваются жалобщиком, признаются этим лицом как служебные действия, направленные на выполнение служебных обязанностей. Выступая в процессе как сторона, должностное лицо не перестает оставаться работником аппарата управления и обосновывает свои действия интересами государства. Со стороны должностного лица необходимо сильное и злонамеренное отступление от требований закона (преступный умысел, грубая неосторожность) для того, чтобы такие действия, квалифицированные как преступные, порывали связь между ним и государственным аппаратом. В административном судопроизводстве суд, признавая действия должностного лица его собственными действиями, которые в силу незаконности теряют качества государственно-властной воли, рассматривает это лицо, как связанное с аппаратом управления, как представляющее его.

Этот момент связи должностного лица с аппаратом, а также другие моменты, которые определяют специфику управленческой деятельности (реализация властных полномочий, выполнение распоряжений и инструкций вышестоящих органов), накладывают на административный процесс в суде отпечаток огромной силы, сообщают ему такие качества, которые делают природу этого процесса не гражданско-правовой, а административно-правовой.

Впрочем, в отдельных буржуазных странах споры по жалобам на действия должностных лиц не случайно рассматриваются не общими, а специальными административными судами (например, во Франции).

Административный процесс в суде представляет собой способ, метод осуществления правосудия в области государственного управления. Как уголовный процесс есть метод правосудия по уголовным делам, гражданский процесс - по гражданским делам. Все три процесса являются способами осуществления единого правосудия в трех разных сферах правовых отношений, и в силу этого между ними устанавливается тесная связь. Все три процесса опираются на единые основы правосудия. Но единство уголовного, гражданского и административного процессов не означает их тождества.

Административный процесс связан с административным правом, как гражданский процесс с гражданским и уголовный процесс - с уголовным правом. Единство административного, гражданского и уголовного процессов - это единство основных принципов и институтов (состязательность, гласность, непосредственность), которые, однако, в трех процессах получают выражение в различных формах. Поэтому также как в свое время признание единства уголовного и гражданского процессов не означало необходимости издания единого процессуального кодекса для разбирательства гражданских и уголовных дел, признание в настоящее время единства гражданского и административного процессов не должно вести к увековечению гражданско-процессуальных форм для споров в суде по жалобам граждан. Такое состояние следует рассматривать как временное проживание на "чужой квартире" до получения собственной, т.е. до издания АПК - административно-процессуального кодекса.

Административно-процессуальный кодекс - это единый законодательный акт, содержащий в определенном систематизированном порядке нормы административного права и регламентирующий порядок обжалования гражданами действий должностных лиц в административных и судебных органах.

А.П. Коренев в свое время отмечал, что административный кодекс не должен (и не может) охватывать всю сферу административного процесса. В нем допускается кодификация отдельного административного производства[[22]](#footnote-22). Кодекс об административных правонарушениях, совершенных гражданами и юридическими лицами. Представляется, что АПК РФ может охватывать два производства - по административным жалобам и административным искам. Данные производства обусловливают структуру АПК, которая должна быть научно обоснованной, логичной и удобной для практического применения. В данном случае наиболее целесообразной является структура, состоящая из пяти разделов:

В первом разделе прежде всего следует сформулировать цели и задачи административно-процессуальных норм, сосредоточенных в АПК. Это - защита прав и свобод гражданина в его конфликте с должностным лицом. Как показывает опыт кодификации уголовно-процессуальных, гражданско-процессуальных и административно-процессуальных норм этот раздел можно назвать "Общие положения". В общих положениях необходимо дать характеристику институту административной юстиции, определить его место в судебной системе РФ. Осо6ую группу норм в "Общих положениях" составляют правила, закрепляющие принципы рассмотрения жалобы компетентными органами, к которым относятся: законность, равенство граждан и должностных лиц перед законом, состязательность, гласность и публичность производства, ответственность.

Во втором разделе необходимо дать определение такому фундаментальному понятию как "действия, нарушающие права и свободы гражданина", обозначить признаки данного правонарушения, его виды и специфику. В этом же разделе нужно охарактеризовать такое сквозное для АПК РФ понятие как "право жалобы", определить жалобу как вид обращения, классифицировать ее в свою очередь на виды (устные и письменные, административные и судебные, общие и специальные), отграничить жалобу от заявления и предложения. Что касается органов, уполномоченных рассматривать жалобы граждан на действия должностных лиц, и процессуальных действий, связанных с компетенцией данных органов, то они образуют два последующих раздела: 1) о производстве по административным жалобам; 2) о производстве по административным искам.

Говоря о разделе "Производство по административным жалобам", отметим, что следует упорядочить административное производство по жалобе гражданина с учетом новых управленческих реальностей и административно-правовых институтов.

В четвертом разделе "Производство по административным искам" целесообразно включить правовые нормы, регламентирующие права и обязанности сторон, свидетелей и экспертов в процессе производства, принятие решения, его исполнение и обжалование. Особое внимание при этом следует уделить такому процессуальному действию, как вынесение частного определения. Важно указать на основания, в силу которых оно может быть вынесено, на реквизиты, которые обязательны для данного процессуального документа.

Пятый раздел кодекса посвящается ответственности должностного лица (органа управления) за действия и решения, нарушающие права и свободы граждан. Механизм данной ответственности складывается из таких элементов, как объяснение должностного лица по факту издания обжалуемого решения, официальная (отрицательная) оценка этого решения компетентным органом, отмена незаконного акта и право суда на основе собранного по делу материала ставить в известность о принятом решении путем вынесения частного определения вышестоящий орган.

Принятие Государственной Думой Административно-процессуального кодекса РФ внесет больше ясности в научное понимание административного процесса, в давний спор о том, как трактовать понятие "административный процесс", - в узком или в широком плане.

Поскольку деятельность по рассмотрению жалоб в суде осуществляется в форме административного судопроизводства, постольку понятие "административный процесс" можно рассматривать в узком смысле, по аналогии с понятиями уголовный процесс" и "гражданский процесс". Узкая трактовка данного понятия вносит порядок в терминологию, выстраивает родственные категории в одну шеренгу и, следовательно, помогает ясному мышлению и ясному изложению. Широкая трактовка понятия "административный процесс" вносит порядок в науку административного права, помогает посмотреть на все административные производства единым панорамным взглядом, а это, в свою очередь, способствует дальнейшей разработке как теории административного процесса, так и теории административного права.

VI. Проект ФКЗ «О федеральных административных судах в РФ»

22.11.2000 г. Госдума приняла в первом чтении законопроект "О федеральных административных судах в РФ", внесенный 21.09.2000 г. (второе чтение планируется на апрель 2003 г). Его поддержали 332 депутата, против проголосовали 4, воздержались - 2. Законопроект об административных судах внес Верховный суд - в рамках осуществления глобальной судебной реформы. Цель законопроекта - создание самостоятельных административных судов, не связанных с существующим административно-территориальным делением страны. Имеется в виду формирование 21 федерального окружного суда и федеральных межрайонных административных судов. Предлагается учредить Судебную коллегию по административным делам Верховного Суда РФ и при необходимости - соответствующие коллегии в судах областного уровня. Для обеспечения судам максимальной степени независимости потребуется затрачивать в год до 150 млн руб.

Документ принят с учетом того, что ко второму чтению будет создана специальная рабочая группа, в которую войдут представители Верховного суда РФ, Высшего арбитражного суда и депутаты Госдумы. Рабочая группа проработает вопрос о более четком разграничении компетенции по решению споров по административным делам между Верховным судом и судами общей юрисдикции и арбитражным судом. Предстоит более четко определить, что будет отнесено к компетенции федеральных межрайонных административных судов.

Проект федерального конституционного закона "О федеральных административных судах в Российской Федерации" основывается на статье 118 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Рассматриваемым законопроектом предлагается ввести четырехзвенную систему административных судов, причем два ее звена – межрайонный суд и окружной суд, представляют собой полностью обособленные структуры, в то время как два других звена – коллегия по административным делам суда субъекта РФ и Коллегия по административным делам Верховного Суда РФ встроены в действующую судебную систему. Такая "смешанная" система неоднократно подвергалась критике в научных публикациях, однако путь создания в рамках судов общей юрисдикции специализированных составов представляется более рациональным, позволяющим избежать чрезмерного увеличения судейского корпуса. Не следует забывать, что образование полностью обособленной ветви административных судов во главе с Высшим Административным Судом войдет в противоречие с законом о судебной системе, поскольку статья 4 данного закона включает специализированные суды в систему судов общей юрисдикции. Предлагаемая "смешанная" система административных судов, в особенности создание межтерриториальных административных судов, которые намечается создавать вне границ административно-территориального деления РФ, хотя и кажется на первый взгляд неупорядоченной, придаст судам больше независимости во взаимоотношениях с органами государственной власти субъектов федерации.

Важным и весьма дискуссионным является вопрос о компетенции рассматриваемой системы судов. Настоящим проектом закона к компетенции административных судов отнесены дела по спорам, возникающим при проведении выборов и референдумов; по оспариванию законности актов органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц, а также актов, действий (бездействия) органов исполнительной власти, исполнительных органов местного самоуправления и их должностных лиц; по спорам между органами государственной власти субъектов РФ, входящих в судебный округ. К компетенции административных судов законопроект относит, кроме того, дела о приостановлении или прекращении деятельности общественных объединений. Представляется целесообразным включить в компетенцию административных судов также дела по обжалованию актов органов дознания и предварительного следствия об отказе в возбуждении уголовного дела и о прекращении уголовного дела, поскольку в данном случае спор гражданина с органом государственной власти об обоснованности решения, принятого органом государственной власти, выходит за рамки уголовного процесса. Учитывая, что исходя из принципа беспристрастности судей, тот судья, который принял необоснованное решение об отказе в возбуждении уголовного дела, не вправе впоследствии рассматривать дело по существу, данное положение закона поможет решить и проблему нехватки судей.

Нуждаются в доработке и некоторые другие положения законопроекта.

Так, в первоначальном тексте законопроекта отсутствовало определение понятия "административное дело". По предложению Комитета по государственному строительству Государственной Думы, сформулированному на заседании 26 октября 2000 года, Верховный Суд Российской Федерации изменил текст законопроекта. В измененном тексте дано определение административных дел, подлежащих рассмотрению в федеральных административных судах, однако оно нуждается в дальнейшем уточнении.

 Согласно законопроекту, по всей стране планируется создать 21 федеральный окружной суд (юрисдикция каждого их этих судов будет распространяться на несколько регионов) и сети межрайонных административных судов с юрисдикцией в отношении нескольких районов субъекта Федерации. Таким образом, административные суды выпадут из сферы влияния региональных властей.

Окружные административные суды будут рассматривать в качестве судов первой инстанции дела о проверке законности решений руководителей регионов, их исполнительных и законодательных органов, а также споры между регионами, входящими в судебный округ. Обжаловать решения окружных судов можно будет в специально созданной административной коллегии Верховного суда, которая, кроме этого, будет рассматривать дела об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов президента и правительства России, а также решений Центризбиркома, разрешать споры между федеральным Центром и регионами. В межрайонном административном суде можно будет обжаловать действия, решения и нормативные акты, изданные главами муниципальных образований, местного самоуправления, местными законодательными и исполнительными органами.

 Самые разные политические партии и движения сходятся в одном - необходимо ускорение судебной реформы и, в первую очередь, решение проблемы административных судов.

"Яблоко" считает идею специализации судов общей юрисдикции продуктивной; она является программной установкой партии. Этот закон может стать основой нового для России понимания административного права как ответственности органов государственной власти и должностных лиц перед гражданами. Между тем, как отмечалось на заседании фракции, со времен советской власти административное право в стране "поставлено с ног на голову и сводится к тому, как *гаишнику* наказать гражданина".

 Судебная власть - не отрасль или ведомство, а такая же опора государства, как законодательная и исполнительная ветви власти. Дальнейшее развитие судебной реформы и становление судебной власти действительное, а не мнимое, возможны при условии законодательного включения органов судейского сообщества в механизмы взаимодействия судебной власти с законодательной и исполнительной ветвями власти и в механизме административного управления по обеспечению судебной деятельности.

Правосудие пока не стало в России доступным и надежным средством защиты прав и законных интересов людей. Это вызвано, в частности, устарелостью организационной модели судебной власти, нехваткой не просто квалифицированных суде, но судей вообще; совпадением судебной юрисдикции с административным делением, что обусловливает зависимость судов от местных властей; нехваткой финансовых средств на собственно судебную деятельность (вызов свидетелей, оплату присяжных, почтовые расходы и прочее). Чрезвычайно остра проблема коррупции в судебных органах. Судебная система не обеспечивает надежную защиту права собственности, обязательных прав, личных неимущественных и иных прав. Не обеспечено реальное равноправие граждан и хозяйствующих субъектов в их спорах с государством. Крайне низок уровень доверия россиян к институтам правосудия.

Цель реформы в судебной сфере - гарантировать гражданам и хозяйствующим субъектам доступное и справедливое правосудие. Для этого необходимо принять неотложные меры в нескольких направлениях:

1. Всесторонняя реформа судебной системы.

2. Реформирование судейского сообщества.

3. Реформирование процессуального права.

Всесторонняя реформа судебной власти должна быть направлена на создание судебной системы, обеспечивающей единый стандарт защиты гражданских прав, свобод и законных интересов граждан и хозяйствующих субъектов (вне зависимости от того, к какой сфере -частной в собственном смысле слова, предпринимательской, публичной - относится правоотношение) и стабильность этих отношений.

Выступая на открытии 5 съезда судей, Президент РФ Владимир Путин отметил, что судей в стране мало, их количество не соответствует потребностям. Глава государства посетовал, что работа над процессуальным законодательством растянулась на долгие годы, а ряд статей действующего законодательства противоречит Конституции РФ.

Владимир Путин заверил, что никаких новых судебных реформ не будет, надо доводить до конца начатую. Не надо создавать новую концепцию судебной реформы, следует просто взять и посмотреть что за 9 лет сделано, и постараться доделать оставшееся. Как сказал Президент России, надо совершенствовать то, что есть, а не ломать созданное. Кроме того, необходимо с помощью государства поднимать престиж судебной работы.

Вот тогда концепция судебной реформы будет реализована. И тогда суды станут сильными, независимыми, а правосудие настоящим.

VII. Заключение

Подводя итоги, мы можем констатировать, что на сегодняшний день в России, наконец, начинает проявляться политическая воля к выделению в судебной системе специализированных административных судов, осуществляющих административное судопроизводство.

Правовая основа судебной защиты прав и свобод граждан, содержащаяся в современном российском законодательстве, характеризуется излишней усложненностью, противоречивостью и нестабильностью. Несогласованность и непоследовательность в вопросе административной юстиции подтверждается тем, что по сей день в России не существует единой правовой отрасли, которая всесторонне регламентировала бы материальные и процессуальные вопросы административной юстиции. Между тем, все главные юридические предпосылки к введению этого важнейшего вида судебного контроля – налицо, причем не вызывает сомнения их соответствие высшему стандарту демократического правового режима.

Административная юстиция должна быть выделена в самостоятельную ветвь судопроизводства(правосудия), занимающегося рассмотрением возникающих в сфере управления правовых споров и направленного на обеспечение субъективных публичных прав и свобод граждан, а также других субъектов права. С юридической, процессуальной точки зрения, данный правовой институт должен быть назван административным процессом, по аналогии с гражданским процессом, или уголовным.

Административная юстиция должна стать полноценным судебным контролем за действиями и решениями исполнительной власти и призвана обеспечивать права и свободы человека и гражданина.

И, наконец, учитывая, что в России на сегодняшний день сложилась материальная и процессуальная база, имеются теоретические разработки, изучен зарубежный опыт административной юстиции, следует признать насущной задачу разработки проекта ФКЗ «О федеральных административных судах в РФ», и Административно-процессуального кодекса, включающего в себя статьи о порядке рассмотрения споров между гражданами и другими субъектами права и органами исполнительной власти, должностными лицами, государственными и муниципальными служащими. Принятие таких законов и внесение соответствующих изменений в уже действующие федеральные законы способствовало бы созданию судебной власти, реально контролирующей управленческий процесс и участвующих в нем субъектов права.

VII. Список используемой литературы

##### Нормативные правовые акты

1. Конституция РФ, принята 12 февраля 1993 г.
2. ФКЗ «О судебной системе», от 31.12.1996 г.
3. ФЗ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», от 27.04.1993 г.
4. ФКЗ «Об арбитражных судах в РФ», от 28.04.1995
5. ФЗ «Об органах судейского сообщества в РФ» от 18.12.2001
6. Послание Президента РФ к Федеральному Собранию РФ, от 06.03.1997 г.

###### Литература

1. Андреевский И.Е. Административный суд. - Русский энциклопедический словарь И.Н. Березина. Т. I. СПб
2. Гогель С.К. Губернские присутствия смешанного состава, как органы административной юстиции на местах. - Вестник Права, 1906. N 4
3. Елистратов А.И. Основные начала административного права. М., 1914
4. Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы,1924, 1925.
5. Ипполитов М.И. Функции Первого департамента Правительствующего сената. - Вестник Права, 1904, N 5
6. Коренев А.П. Кодификация советского административного права. М., 1970
7. Корф С.А. Административная юстиция в России. Т. 1. СПб., 1910
8. Mayer O. Deutsches Verwaetungsrecht. B. 1. Munchen und Leipzig. 1924
9. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М., 1964
10. Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М., 1997
1. СЗ РФ. 1997. N 1. Ст. 1 [↑](#footnote-ref-1)
2. Российская газета. 1997. 7 марта [↑](#footnote-ref-2)
3. Гогель С.К. Губернские присутствия смешанного состава, как органы административной юстиции на местах. - Вестник Права, 1906. N 4. С. 442 [↑](#footnote-ref-3)
4. Ипполитов М.И. Функции Первого департамента Правительствующего сената. - Вестник Права, 1904, N 5. С .266-267 [↑](#footnote-ref-4)
5. СЗ РСФСР, 1922. N 63. Ст. 807 [↑](#footnote-ref-5)
6. Ведомости Верховного Совета СССР, 1961. N 35. Ст. 368 [↑](#footnote-ref-6)
7. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М., 1964. С.152. [↑](#footnote-ref-7)
8. Собрание законодательства РФ, 1995. N 51. Ст. 4970 [↑](#footnote-ref-8)
9. Собрание законодательства РФ, 1997. N 1. Ст. 1 [↑](#footnote-ref-9)
10. Mayer O. Deutsches Verwaetungsrecht. B. 1. Munchen und Leipzig. 1924 [↑](#footnote-ref-10)
11. Андреевский И.Е. Административный суд. - Русский энциклопедический словарь И.Н. Березина. Т. I. СПб [↑](#footnote-ref-11)
12. Корф С.А. Административная юстиция в России. Т. 1. СПб., 1910. С. 464-465 [↑](#footnote-ref-12)
13. Елистратов А.И. Основные начала административного права. М., 1914. С. 301, 308 [↑](#footnote-ref-13)
14. Загряцков М.Д. Указ. соч. С. 9-13 [↑](#footnote-ref-14)
15. Носов К. По вопросу о теории советской административно юстиции. - Советское право, 1925. N 4. С. 71, 75, 83 [↑](#footnote-ref-15)
16. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М, 1964. С. 87, 96 [↑](#footnote-ref-16)
17. Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М., 1997. С. 115 [↑](#footnote-ref-17)
18. Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Проблемы теории. Воронеж, 1998 [↑](#footnote-ref-18)
19. Бойцова В.В. Нужна ли нам административная юстиция? - Советская юстиция, 1993. \_ 7. С. 12 [↑](#footnote-ref-19)
20. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 1998 [↑](#footnote-ref-20)
21. Салищева Н.Г. Указ. соч. [↑](#footnote-ref-21)
22. Коренев А.П. Кодификация советского административного права. М., 1970. С. 35-36 [↑](#footnote-ref-22)