**РОССИЙСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ДРУЖБЫ НАРОДОВ**

**ИНСТИТУТ ДИСТАНТНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

**Факультет:** ЮРИДИЧЕСКИЙ

**Дисциплина:** административная юстиция

##### **КОНТРОЛЬНАЯ РАБОТА № 3**

**Тема: «Периодизация истории развития административной**

**юстиции в России»**

Студентка: **Криницына Анастасия Александровна, 3 курс.**

## Студенческий билет № 1032006505

## Шифр ЮЮ\_06\_33с\_012

г.Березники

2003 г.

# П Л А Н

1. Административная юстиция в царской России
2. Административная юстиция в советский период.
3. Административная юстиция в период с 1991 года. Тенденции развития.

**Административная юстиция в царской России**

Административная юстиция в России зародилась во второй половине XIX века. Административно-правовые споры в тот период рассматривались специально создаваемыми органами – смешанными губернскими присутствиями, в состав которых входили чиновники и представители дворянского, земского и городского самоуправления. Функционирование данных органов при отсутствии процессуальных основ не отличалось регулярностью и постоянством. Смешанное губернское присутствие считалось первой инстанцией и рассматривало споры по крестьянским, земским, городским делам, воинской повинности, налогам, дорожной повинности, фабричным и горнозаводским делам, а также споры связанные с нарушением полицейских постановлений, незаконным задержанием и др. Второй инстанцией служил первый департамент Сената, который, не являясь судебным органом как таковым, разбирал определенные дела (споры), в некоторых случаях даже без их первоначального рассмотрения в присутствиях. Таким образом в царской России административная юстиция еще не сложилась в эффективный и демократический правовой институт, который обеспечивал бы привлечение чиновников к судебной ответственности за их незаконные действия по службе.

Формирование модели административной юстиции в царской России характеризовалось множеством подходов. Мнений и тем самым было аналогично опыту западноевропейских стран, где также складывались различные системы административной юстиции. Анализируя западные модели административной юстиции, русские ученые пытались выявить в них положительные и отрицательные стороны и на этой основе разработать оптимальную российскую модель судебного контроля за действиями органов управления и чиновниками. При этом следует отметить, что как в конце XIX – начале XХ века, так и сегодня ученые видят в основном два пути развития административной юстиции:

во-первых, создание обособленной от общих судов административных судов;

во-вторых, образование административных коллегий (отделений) при общих судах. Как и многие десятилетия назад, в настоящее время, ведя дискуссии о перспективах административной юстиции в России, некоторые ученые отрицательно относятся к идее создания особых административных судов и считают необходимым оставить функции судебного контроля за судами общей юрисдикции; другие же видят в системе административных судов важнейший фактор обеспечения прав и свобод физических и юридических лиц.

Большинство русских ученых начала XX века выступало за выделение административной специализации в общих судах.

После революции 1905 года было создано Особое совещание, которое в течение нескольких лет обсуждало предложения о формировании административной юстиции.

В 1907 году в рамках, в рамках проводимой П.А. Столыпиным административной реформы, так же предусматривалось создание административных судов.

Перед февральской революцией 1917 года было решено возложить на правительствующий сенат функции высшего административного суда, ввести в судебных округах должности административных судей и возложить на окружные суды обязанности рассмотрения определенных административных исков.

**Административная юстиция после революции 1917 года.**

В 1917 году Временным правительством была создана Особая комиссия по составлению проектов основных законов. Одним из них явился проект Закона об административных судах, который был принят в том же году. Так же 30 мая 1917 года было издано Положение об административной юстиции. Однако попытки создания нормально работающей системы административной юстиции (административных судов) были безуспешны.

В литературе можно встретить указания на различные этапы становления в России административной юстиции после революции 1917 года. Например, А.В. Абсалямов выделяет следующие четыре этапа в истории развития законодательства в области рассмотрения споров, возникающих из публично-правовых отношений:

1. 1917 –1959 гг.: создание специальных юрисдикционных органов для рассмотрения административных споров и установление их компетенции;
2. 1959-1987 гг.: конституционное закрепление права на обжалование в суд неправомерных действий должностных лиц, ущемляющих права и свободы граждан; расширение подведомственности судов по рассмотрению административно-правовых споров;
3. 1987-1991 гг.: законодательное установление порядка обжалования в суд неправомерных действий и решений государственных органов и должностных лиц;
4. с 1991 г.: начало проведения судебной реформы, нормативное закрепление права гражданина на судебную защиту; установление права на судебную защиту в Конституции РФ 1993 г.; создание конституционных (уставных) и арбитражных судов, расширение подведомственности административных дел судами и совершенствование процессуальных форм защиты нарушенных субъективных прав.

Законодательство первых лет советской власти в области административной юстиции фактически содержало понятие так называемого административного иска. Правда, действие его было ограничено: после введения нэпа административный иск применялся лишь в сфере аграрных отношений, а сами административные споры рассматривались не судами, а специальными волостными. Уездными и губернскими земельными комиссиями, при этом разбирательство дел основывалось в определенной степени на принципе состязательности.

Споры, которые выносились на рассмотрение таких комиссий, являлись спорами между частными лицами – пользователями земель. Но иногда возникали споры частных лиц и с органами управления земельным хозяйством. Последовавшая в конце 20-х гг. коллективизация ликвидировала земельные комиссии, а подведомственные ей споры были переданы на рассмотрение самих органов управления. В 1932 г. административно-правовая защита в области использования земли была введена вновь.

Постановление ВЦИК от 8 ноября 1918 г. «О точном соблюдении законов» предусматривалось, что каждый гражданин вправе требовать составления протокола в случае волокиты или неудовлетворения его законных претензий. Декретом ВЦИК от 9 апреля 1919 г. наблюдение за прохождением жалоб возлагалось на органы Государственного контроля.

В системе контрольных органов, или административного надзора, возникшей сразу же после революции 1917 г., можно выделить:

1. административный надзор, осуществляемый в порядке подчиненности вышестоящими должностными лицами;
2. административный надзор, осуществляемый созданным 4 мая 1919 г. Центральным Бюро жалоб. 24 мая 1919 г. было принято постановление Народного Комиссариата государственного контроля о создании местных бюро жалоб;
3. возможность обжалования различных злоупотреблений чиновников по службе, нецелесообразности и несогласованности с декретами, распоряжениями и общими направлениями центральной власти действий и решений органов управления;
4. административный надзор, осуществляемый прокуратурой, которая имела право приносить протесты на незаконные действия управления.

### В 1920 году Государственный контроль был преобразован в Рабоче-крестьянскую инспекцию, в состав которой вошло и Бюро жалоб, а к концу 1924 г. была прекращена и деятельность Бюро жалоб.

В период военного коммунизма подавляющее большинство жалоб относилось к реквизициям и конфискации, арестам, продразверстке, трудовой повинности и т.п. При переходе к НЭПу Бюро стали поднадзорны дела: о неправильном распределении жилой площади и отводе помещений, о медлительности и канцелярской волоките, о грубости должностных лиц.

Постановлением от 7 июля 1923 г. ВЦИК образовал Главный дисциплинарный суд при ВЦИК и дисциплинарные суды при губернских (областных) исполкомах. Они рассматривали дела о служебных упущениях, неправильных действиях и проступках должностных лиц, если речь шла не об уголовной ответственности. Местные суды, находясь при исполкомах, не обладали независимостью, а их правомочия кардинально отличались от тех, что были предусмотрены проектом закона об административных судах.

С середины 20-х и до конца 30-х гг. интерес к проблеме административной юстиции угас. Возникшие в 20-х гг. такие формы административной юстиции, как обжалование в общий суд действий нотариусов, судебных исполнителей, нарушений в списках избирателей, неправильностей в записях актов гражданского состояния в конце 30-х гг. были дополнены другими подведомственными суду спорами (например, дела по взысканию недоимок, дела по проверке законности наложения на граждан штрафов).

В конце 40-х гг., проблемы административной юстиции, а именно вопрос о судебном контроле в области функционирования администратиции, снова привлекли внимание ученых в связи с разработкой проекта Гражданского процессуального кодекса РСФСР. Предпринимавшиеся в тот период попытки кодификации законодательства о судоустройстве и судопроизводстве привели к практическому выделению в структуре гражданско-процессуального законодательства определенной категории дел, при рассмотрении которых суд осуществлял контроль за действиями и решениями органов управления и должностных лиц. К таковым относились дела: по жалобам на неправильность в избирательных списках; связанные с проверкой законности наложения на граждан административных взысканий за правонарушения; о взыскании в государственный бюджет с граждан и колхозов недоимок по налоговым, страховым и другим платежам.

Для становления административной юстиции в СССР важным нормативным актом стал Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке». Гражданам было предоставлено право обжаловать в суд постановления о наложении на них самого распространенного административного взыскания – штрафа. Крупный вклад в развитие административной юстиции внесли принятые в 1980 году Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях, а затем и КоАП РСФСР. Эти законодательные акты закрепили право граждан обжаловать в суд постановления об административных взысканиях, наложенных на них в административном порядке, и установили порядок направления жалоб в суд. Однако процедуры подачи и рассмотрения жалоб имеют ряд особенностей. Так, ст. 267 КоАП устанавливает, что жалобы на постановления административной комиссии по делам несовершеннолетних, главы сельской, поселковой администрации о привлечении к административной ответственности могут быть поданы в вышестоящий орган или суд. Предусматривается альтернативная подведомственность и для обжалования гражданами постановлений иных органов и наложении административного взыскания в виде штрафа.

Советская конституция 1977 г. предусматривала возможность судебного обжалования действий должностных лиц, совершенных с нарушением закона. С превышением полномочий, ущемляющих права граждан. в рамках гражданского процесса суд мог осуществлять некоторые контрольные функции в отношении отдельных управленческих решений. Однако конституционные нормы о судебном обжаловании действий должностных лиц остались в рамках процессуального регулирования неучтенными, т.е. в те годы так и не был принят соответствующий закон, который устанавливал бы точную процедуру рассмотрения споров граждан с администрацией (с органами государственного управления и их должностными лицами). В гражданском процессе эти административные дела были отнесены к так называемому особому производству, а позднее оформились в самостоятельный раздел Гражданского процессуального кодекса РСФСР, который получил название «Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений».

**Административная юстиция в период с 1991 года. Тенденции развития.**

Как известно, одним из основных элементов правового государства является институт судебного контроля за деятельностью органов исполнительной власти. Поэтому построение такого государства невозможно без наличия административного судопроизводства, являющегося индикатором защищенности прав и законных интересов граждан и организаций, охраняемых государством.

И ст. 118 Конституции РФ предусматривает, что административное судопроизводство является самостоятельной формой правосудия, оно призвано осуществлять защиту конкретных физических и юридических лиц от административного произвола.

Судебная статистика свидетельствует о том, что в последние годы параллельно со снижением числа дел искового и особого производств возросло число дел, возникающих из административно - правовых (публичных) отношений. К ним относятся такие категории дел, как рассмотрение заявлений граждан, организаций, прокурора об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части; заявлений об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих; заявлений о защите избирательных прав и прав граждан России на участие в референдуме; заявлений об оспаривании постановлений органов и должностных лиц, управомоченных рассматривать материалы об административных правонарушениях.

Важным шагом на пути формирования системы административной юстиции стало принятие 22 ноября 2000 г. Государственной Думой в первом чтении проекта федерального конституционного закона "О федеральных административных судах в Российской Федерации", внесенного Верховным Судом РФ в порядке законодательной инициативы 19 сентября 2000 г. (с изменениями и дополнениями от 31 октября 2000 г.). Осознание важности создания административных судов в целях повышения уровня защиты прав человека, доступности правосудия, желание помочь законодателю в доработке проекта реализуются в обсуждении и выработке предложений по его совершенствованию как на страницах юридической периодики (см.: Кряжков В., Старилов Ю. Административные суды: какими им быть? // Российская юстиция. 2001. No. 1. С. 18 - 20; Изучен опыт административной юстиции Франции и ФРГ // Российская юстиция. 2001. No. 4. С. 27), так и в рамках специальных семинаров и конференций. Предлагаем вашему вниманию обзор выступлений участников конференции, состоявшейся в Российской правовой академии Минюста России, и выступление (с незначительными сокращениями) одного из основных докладчиков - первого заместителя Председателя Верховного Суда РФ В. Радченко.

Так, только в 2001 году по сравнению с 2000 годом рост указанных дел составил 29%, что вынудило суды работать в более напряженном режиме (Российская юстиция. 2001. N 12). Кроме того, субъектами Российской Федерации принято огромное количество нормативных правовых актов, регулирующих публичные правоотношения. Противоречивость многих из них негативно сказалась на всех сферах государственного управления, возникла необходимость оспаривания данных нормативных актов заинтересованными лицами в судах.

Видимо, все это в целом и ускорило постановку вопроса о создании административной юрисдикции в России, разработку и принятие закона об административных судах, а также Административно - процессуального кодекса.

В данном случае речь идет о создании новой отрасли права - административного процессуального - со своими, только ему присущими задачами, принципами, нормами и институтами. Надо отметить, что в дореволюционной России не было административной юрисдикции в полном ее смысле. Некоторые функции административной юстиции выполняли Государственный Совет, а также губернские присутствия (например, по крестьянским, фабричным и горно - заводским делам, по промысловому налогу, воинской повинности и т.д.), которые не разрешали всех возникающих процессуальных проблем.

Для системы административной юрисдикции, как уже отмечено, характерно отнесение к ее ведению административно - правовых конфликтов, которые связаны с защитой прав и законных интересов как физических, так и юридических лиц. В связи с этим подобные споры имеют свой специфический административно - правовой характер, особое положение его субъектов (участников спорного правоотношения), особый порядок рассмотрения и разрешения и т.д., что обусловливает необходимость их специального правового и процессуального правового урегулирования.

При этом надо отметить, что, являясь членом Совета Европы, Россия должна привести уровень защиты прав и свобод человека в соответствие с европейскими и мировыми стандартами. Это относится и к созданию в нашей стране самостоятельного административного судопроизводства с учетом, конечно, российской специфики. Необходимость такого шага диктуется еще и тем, что в настоящее время нормы, регулирующие разрешение публично - правовых конфликтов, разбросаны по различным отраслям законодательства, что затрудняет их применение и обеспечение единой правовой политики. Вместе с тем публично - правовые отношения есть особая сфера, которая должна иметь свое самостоятельное материальное и процессуальное право, предназначенное для того, чтобы регулировать автономную юрисдикцию, независимую от иных звеньев судебной системы. Ведь нередко граждане и юридические лица даже не знают, в какой суд им обращаться за судебной защитой своих субъективных прав и свобод - в суд общей юрисдикции или арбитражный суд.

Государственная Дума рассмотрела 22 ноября 2000 г. проекты двух федеральных конституционных законов - "О федеральных административных судах в Российской Федерации" и "О внесении дополнений в Федеральный конституционный закон "О судебной системе в Российской Федерации", подготовленные Верховным Судом РФ, и приняла их в первом чтении. Однако когда будут приняты эти законы - неизвестно. Это, естественно, затрудняет решение многих организационных вопросов, в том числе и процессуальных - о подведомственности данных дел.

Бесспорно, что к подведомственности специализированных административных судов должны быть отнесены дела, возникающие из административно - правовых отношений (которых насчитывается порядка 18 категорий), рассматриваемые в настоящее время, к сожалению, различными судами - общей юрисдикции и арбитражными.

С момента принятия Конституции РФ, в которой прямо предусмотрено административное судопроизводство, среди ученых и практиков нет единого мнения по вопросам понятий "административная юрисдикция", "административная юстиция" и "административно - юрисдикционный процесс", а также будущего административного судоустройства и судопроизводства. Да это и не самое главное в настоящее время. Важнее то, что при обилии различных точек зрения все сходятся в едином мнении о том, что одной из сторон всегда выступает орган, осуществляющий управленческую деятельность, и отношения между данным органом и гражданами носят сложный императивный характер.

Предлагаемые на нынешнем этапе модели административного судоустройства в России сводятся к трем различным формам.

Первая модель создания административной юрисдикции, инициатором которой является Верховный Суд РФ, представляет собой смешанное в организационном плане, но самостоятельное в процессуальном отношении административное судопроизводство. Согласно этой модели структура федеральных судов должна состоять из четырех звеньев: межрайонный суд; коллегия по административным делам областного звена; 21 окружной суд и как высшее звено - Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ. Данная модель предполагает использование действующих судов. Сторонниками этой модели предлагается также передача на рассмотрение мировых судей части дел по административным правонарушениям и об оспаривании решений территориальных органов самоуправления (ниже районного).

Вторая модель предусматривает использование действующих в настоящее время судов общей юрисдикции и арбитражных судов для рассмотрения дел, возникающих из административно - правовых отношений, путем создания в них специализированных коллегий. Этот вариант решения проблемы обосновывается тем, что создание специальной системы административных судов сопряжено с немалыми дополнительными организационными и финансовыми затратами для государства, которых в настоящее время не хватает на существующую и действующую судебную систему.

Третья модель в создании административной юрисдикции содержит менее принципиальную позицию и заключается в создании Высшего Административного Суда РФ и 8 - 10 его филиалов в крупнейших регионах страны, которые рассматривали бы по первой инстанции жалобы на органы управления и федеральные службы субъектов Федерации. Рассмотрение иных дел, возникающих из административно - правовых отношений, предполагается осуществлять в специализированных коллегиях в рамках действующих судов уровня субъектов Федерации.

Анализируя три модели построения административной юрисдикции, необходимо отметить, что они не решают комплекса всех проблем. Разумеется, эти точки зрения имеют право на существование и рассмотрение данных дел в специализированных коллегиях все же предпочтительнее, нежели то, что мы имеем на сегодняшний день. Однако указанные формы организации судопроизводства, на мой взгляд, не обеспечат эффективного осуществления компетентного, независимого, обособленного решения вопросов в сфере судебного контроля за законностью управленческой деятельности. В обоснование такого вывода можно привести следующие аргументы.

Там, где одной из сторон (заинтересованных лиц) в деле выступают органы, осуществляющие управленческую деятельность и обеспечивающие суды помещениями, оборудованием, а порой и жильем, земельными участками, трудно будет ждать от судей объективности и беспристрастности при вынесении ими решений. И этот фактор нельзя не учитывать при решении судоустройственных вопросов. Жизнь показывает, что, поскольку суды общей юрисдикции и отчасти арбитражные суды организованы по административно - территориальному принципу, воздействие на судейскую независимость возможно как опосредованно, так и непосредственно.

Невозможно построить на началах строгой административной системности административное судоустройство, если, например, часть дел будет рассматриваться мировыми судьями, а остальная - в судах общей юрисдикции и арбитражных судах. Мировые судьи, призванные рассматривать несложные категории гражданских и уголовных дел и имеющие достаточно большую нагрузку, не смогут в сокращенные сроки обеспечить качественное рассмотрение дел, возникающих из административно - правовых отношений. Здесь, на мой взгляд, необходима строгая специализация.

Эти обстоятельства, которые нельзя не учитывать, говорят о том, что рассмотрение дел, возникающих из административно - правовых отношений, должно осуществляться исключительно в специализированных судах. Необходимость создания самостоятельных административных судов и соответственно Административно - процессуального кодекса Российской Федерации обусловлена необходимостью выполнения следующих задач: обеспечение полной независимости судей от властных структур; осуществление специализации судей по рассмотрению дел именно данной категории, что обеспечит возможность качественного рассмотрения и разрешения указанных дел; возможность при условии рассмотрения дел в специализированных судах в предельно короткий срок устранить допущенные нарушения прав и законных интересов большого количества физических и юридических лиц, сократить время рассмотрения дел, дисциплинировать административные органы; значительное облегчение доступа граждан к правосудию; совершенствование правового механизма обеспечения прав и свобод как физических, так и юридических лиц.

Для решения этих задач, на мой взгляд, необходимо производить назначение судей не по административно - территориальному принципу, а путем, аналогичным назначению судей федеральных арбитражных окружных судов, т.е. минуя согласование кандидатур с местными органами, что хоть в какой-то мере обеспечит независимость судей от органов исполнительной власти.

Представляется, что существующее в настоящее время смешение различных правовых институтов при реализации административного судопроизводства судами различной подведомственности недопустимо. Исходя из указанных доводов, создание в России совершенно самостоятельного, специализированного административного судопроизводства явится наиболее соответствующим целям построения правового государства.

За основу формирования будущих административных судов, на мой взгляд, целесообразно взять следующую иерархическую структуру: нижнее звено должен представлять межрайонный суд, далее - суд уровня субъекта Федерации, окружной суд. Замыкать всю эту иерархию должен Высший Административный Суд РФ. Создание достаточно простой и доступной для населения подобной четырехзвенной системы в структуре административного судоустройства и судопроизводства явится оптимальным решением. Так, межрайонный суд может объединять несколько районов в плане рассмотрения дел, возникающих из административно - правовых отношений. Сделать административные суды доступными для населения можно, например, путем создания межрайонных судов по участковой системе. Межрайонный суд мог бы включать в себя несколько (3 - 4) сопредельных районов. Совсем не обязательно, чтобы все судьи были сосредоточены в одном месте. Вполне возможно разместить судей административного суда (низшего звена), как и мировых, по районам.

Суд уровня субъекта Федерации мог бы рассматривать в качестве суда второй инстанции дела, рассмотренные межрайонным судом. Кроме того, в качестве суда первой инстанции - дела, в которых участвуют должностные лица и организации субъекта Федерации.

Окружные административные суды могли бы рассматривать по первой инстанции дела, возникающие из публично - правовых отношений и имеющие повышенное общественное значение, требующие высокого профессионализма и абсолютной независимости. Думается, по количеству окружных судов можно согласиться с предложением авторов законопроекта, представляющих Верховный Суд РФ, т.е. создать 21 административный суд. Эти же суды могли бы рассматривать и в качестве второй инстанции дела, рассмотренные по первой инстанции судами уровня субъекта Федерации.

Высший Административный Суд РФ мог бы рассматривать по первой инстанции дела, имеющие особо важное государственное значение, а также выступать в качестве суда второй инстанции в отношении дел, рассмотренных окружными административными судами по первой инстанции.

На мой взгляд, реализовать концепцию самостоятельного административного судопроизводства можно путем изъятия из судов общей юрисдикции и арбитражных судов дел административно - правового характера. Передача этих дел в административные суды значительно снизит нагрузку и тем самым высвободит определенное количество судей, что позволит решить в некоторой степени и кадровый вопрос.

Остается лишь надеяться, что проводимое обновление всего российского законодательства, в том числе и создание самостоятельного административно - процессуального права, позволит продолжить и завершить активизировавшийся в последние годы процесс законодательного оформления административной юрисдикции, конечная цель которой должна заключаться во всемерной защите прав и законных интересов граждан и организаций от чиновничьего произвола.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:**

Заведующий отделом НИИ

Генеральной прокуратуры РФ,

доктор юридических наук

А.ВЛАСОВ "КАКОЙ БУДЕТ АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮРИСДИКЦИЯ?"