

ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО
ПРАВОВЕДЕНИЯ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

На правах рукописи

АРТАМОНОВ АЛЕКСЕИ НИКОЛАЕВИЧ

**Формирование и развитие органов административной
юстиции в России**

Специальность: 12. 00. 14.-административное право;
финансовое право; информационное право

АВТОРЕФЕРАТ
ДИССЕРТАЦИИ НА СОИСКАНИЕ УЧЕНОЙ СТЕПЕНИ
КАНДИДАТА ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК

Москва - 2004

Работа выполнена в отделе административного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Научный руководитель: Заслуженный деятель науки России, доктор юридических наук, профессор **Ю.А. Тихомиров**.

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук **И.Ш. Килясханов**
кандидат юридических наук, доцент **А.А. Дёмин**

Ведущая организация: Московская государственная юридическая академия

Защита состоится **«19» мая 2004 года в 14 часов 00 минут** на заседании диссертационного совета Д. 503. 001. 02 в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по адресу: 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, д. 34.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Автореферат разослан «19» апреля 2004 года

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук

А.Н. Чертков

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

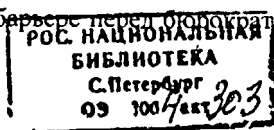
Актуальность темы исследования. Совершенствование защиты индивида в его отношениях с публичной властью всегда являлось актуальным вопросом для российской правовой системы. Одним из способов повышения эффективности защиты стало предложение по созданию в Российской Федерации полноценного института административной юстиции.

Под административной юстицией в современной юриспруденции понимается такая форма правосудия, при которой специализированные судебные (квазисудебные) органы разрешают споры публично-правового (административного) характера в особом процессуальном порядке. Ее основной целью является урегулирование конфликтов между гражданами и организациями с одной стороны, и органами государственного управления с другой.

Изучение организационного оформления административной юстиции требует исследования проблем становления и развития соответствующих специализированных органов, их структурных особенностей, вопросов процессуальной подведомственности и подсудности, а также перспективы формирования административных судов в Российской Федерации.

Долгое время в России защита прав граждан и организаций от неправомерных действий (решений) органов публичной власти посредством судебных процедур носила в нашей стране ограниченный характер. Однако ныне, в условиях реформирования российской государственности и ее судебной системы в частности, идея создания административных судов вновь оказалась востребованной.

Само по себе формирование органов административной юстиции не является самоцелью, а составляет только одно из направлений модернизации судебной и исполнительной ветвей государственной власти. Воплощение в жизнь принципа разделения властей предполагает четкое разграничение сфер их функционирования. С другой стороны отношения, связанные с институтом административной юстиции, находятся в точке пересечения полномочий суда и органов государственного управления. Подведомственность публично-правовых споров именно административным, а не общим судам свидетельствует не только о надежном судебном барьере перед бюрократическим



произволом, но и о признании высокого уровня развития самой исполнительной власти.

Традиционная для России система общих судов в должной мере не справляется с возрастающим потоком дел, возникающих из публичных правоотношений. Только в 2001 году по сравнению с 2000 годом прирост указанных дел составил около 30 %, что вынудило суды работать в более напряженном режиме. Подобная тенденция сохранилась и в 2002 году.

Повышенная сложность публично-правовых споров, многие из которых в отличие от гражданско-правовых дел затрагивают права и законные интересы неопределенного круга субъектов, потребовала специальной подготовки и соответствующей квалификации от представителей судейского корпуса, к чему система оказалась готова не должным образом.

До настоящего времени суды общей юрисдикции при рассмотрении публично-правовых дел применяют нормы гражданско-процессуального законодательства с определенными изъятиями. Между тем, учитывая специфически властный характер материально-правовых отношений, лежащих в основе административно-правового спора, такие дела должны рассматриваться по правилам административного судопроизводства (ч. 2 ст. 118 Конституции РФ).

Исходя из сложившейся ситуации, законодатель был вынужден передать часть дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, арбитражным судам, мировым судьям и органам конституционной юстиции. Данный шаг, в свою очередь, породил так называемый феномен «конкуренции судов», негативно сказавшийся на эффективности правосудия по административным делам.

Все это в целом ускорило постановку вопроса о создании административных судов в Российской Федерации с внесением соответствующего законопроекта в Государственную Думу РФ. Тем не менее, отношение к созданию специализированных органов административной юстиции не однозначно, так как часть специалистов выступает за развитие и совершенствование внутренней судебной специализации.

Таким образом, основной концептуальный вопрос, связанный с выбором наиболее адекватного для отечественной правовой системы типа адми-

нистративной юстиции, остается нерешенным. В дальнейшем, исходя из конкретной организационной модели административной юстиции, возможно определить процедуру рассмотрения административно-правовых споров.

При всей важности проблемы организации института административной юстиции в России, её анализ в научной литературе является неполным и эпизодическим, что и определило выбор темы диссертационного исследования.

Степень разработанности темы. Вопросы правового государства и административной юстиции, которая является одним из его классических признаков, более всего разработаны в западноевропейской юридической науке. Ей посвящены работы таких известных ученых, как: Р. Гнейст, Л. Дюги, Г. Еллинек, О. Майер, Р. Моль, Л. Штейн и других. Поэтому, при характеристике института административной юстиции, в дореволюционной, советской и современной юридической литературе, доминирует метод сравнительного правоведения. Анализируется деятельность органов административной юстиции Франции, Германии, Великобритании и США, отмечаются их преимущества и недостатки.

Между тем, значительный интерес представляет организация и функционирование отечественных учреждений административной юстиции, чей опыт изучался ведущими российскими юристами конца XIX - начала XX веков. К их числу следует отнести: Э.Н. Берендтса, В.М. Гессена, Е.К. Гогеля, В.В. Ивановского, Н.М. Коркунова, Н.И. Лазаревского, М.А. Лозины-Лозинского, И.Т. Тарасова и других, чьи труды не потеряли своей актуальности. В большинстве случаев эти правоведы выступали за создание административно-судебных органов для разрешения конфликтов, связанных с "административной неправдой".

В советской правовой науке 20-х годов XX века проблеме административной юстиции посвящены работы А.И. Елистратова, М.Д. Загряцкого, В.Л. Кобалевского, где они обосновывали возможность развития данного института в условиях советского государства. Их надеждам не суждено было сбыться. Коммунистическая идеология и основанная на ней советская правовая наука отрицательно восприняли как сам принцип разделения властей, так и соответствующий ему институт административной юстиции. С начала 30-х

годов исследования в этой сфере прекращаются, а научный интерес перекладывается на органы партийно-государственного контроля.

Таким образом, значительный вклад в теорию административной юстиции русских ученых не был использован практикой советской государственности.

Реабилитация опального института произошла через 30 лет. Начиная с 60-х годов XX века юристами-теоретиками и практическими работниками настоятельно стала проводиться линия на распространение судебного контроля за наиболее важными видами административных правоотношений. Увенчала этот процесс попытка в конце 70-х годов принять специальный нормативный акт, где предполагалось решить основные вопросы нового вида судебного производства. Катализатором послужила одна из норм Конституции СССР 1977 года, предусматривающая возможность судебного обжалования действий должностных лиц, совершенных с нарушением закона или превышением полномочий, ущемляющих права граждан.

В 60-70-х годах число сторонников административной юстиции множилось среди специалистов как административного, так и процессуального права. Данной проблеме в той или иной степени посвящены работы А.Т. Боннер, А.А. Добровольского, В.Т. Квиткина, П.Ф. Елисейкина, Д.М. Чечота и других представителей науки гражданско-процессуального права. Поскольку институт административной юстиции непосредственно обслуживает материальные нормы административного права, им занимались такие известные представители данной отрасли, как: Д.Н. Бахрах, В.Л. Лория, М.Я. Масленников, В.И. Ремнев, Н.Г. Салищева, В.Д. Сорокин, М.С. Студеникина, Ю.А. Тихомиров.

Тем не менее, советская доктрина института административной юстиции не шла дальше его включения в деятельность судов общей юрисдикции по рассмотрению дел, возникающих из административных правоотношений. Только в связи с коренными изменениями в политико-правовой и социально-экономической сферах, в связи с реформированием исполнительной и судебной ветвей государственной власти, проблема административной юстиции обрела «второе дыхание». «Новейший» этап развития отечественной право-

вой системы освободился от советских стереотипов и на повестку дня был поставлен вопрос о создании специализированных административных судов.

В настоящее время проводится широкое обсуждение проблем административной юстиции в периодических изданиях, на специализированных научно-практических конференциях и семинарах. Появились научные исследования, которые с современных позиций дают оценку историческим формам, нынешнему состоянию и перспективам развития административной юстиции (В.В. Скитович, Ю.Н. Старилов).

Тем не менее, концепции организационного развития института административной юстиции в России не выработано. Во многих статьях и монографиях преобладают компаративистские методы исследования (В.В. Бойцова, В.Л. Бойцова, А.Г. Кучерена, А.Н. Пилипенко). С другой стороны наблюдается некая «идеализация» учреждений административной юстиции дореволюционной России и игнорируется, в частности, интересный опыт первых лет советской власти (А.Б. Зеленцов и В.И. Радченко, А.Н. Михалева, В.Е. Усанов).

При изучении современного состояния данного института в Российской Федерации часто прослеживаются узковедомственные подходы. Ряд специалистов затрагивает данную проблему исключительно в связи с деятельностью судов общей юрисдикции при рассмотрении ими дел, возникающих из публичных правоотношений (О.В. Журавлева, С.Л. Симонян). Представителям арбитражного судопроизводства административная юстиция интересна только с точки зрения охраны прав и законных интересов хозяйствующих субъектов (А.В. Абсалямов, С.М. Петрова, Н.В. Сухарева). Отсутствуют специальные работы, посвященные комплексному исследованию организационной структуры института административной юстиции.

Следствием всего вышеназванного является широкий спектр мнений относительно перспектив развития института административной юстиции в целом и его организационного компонента в частности. Это существенно затрудняет принятие в окончательном чтении законопроекта «О федеральных административных судах в Российской Федерации» и не способствует даль-

нейшему совершенствованию способов защиты граждан и организаций от административного произвола.

Таким образом, не смотря на существенный прогресс в изучении, данная проблематика требует дальнейших исследований.

Предмет исследования. Предметом диссертационного исследования является научный анализ организационного элемента института административной юстиции: формирование и развитие органов административной юстиции в России, их структуры и компетенции.

Цель и задачи исследования. Цель данной работы состоит в том, что бы на основе исторического опыта, современных достижений юридической науки и критического анализа практической деятельности органов, осуществляющих функции административной юстиции, выявить имеющиеся недостатки и выработать рекомендации по созданию наиболее адекватной для отечественной правовой системы организационной модели административной юстиции.

В соответствии с указанной целью основными задачами диссертации являются:

- исследование структуры института административной юстиции;
- раскрытие некоторых национальных особенностей института административной юстиции;
- рассмотрение процесса формирования, развития и функционирования органов административной юстиции в России;
- анализ организационной структуры и юрисдикции судебных органов Российской Федерации в контексте осуществления ими функций административной юстиции;
- характеристика проекта ФКЗ «О федеральных административных судах в Российской Федерации»;
- выработка практических рекомендаций по дальнейшему совершенствованию органов административной юстиции.

Методологические и теоретические основы диссертационного исследования. В диссертации применяются различные исследовательские методы: системно-структурный, юридический сравнительно-правовой, истори-

ко-правовой, статистический. Их применение позволило диссертанту исследовать избранную тему целостно и разносторонне. Прежде всего необходимо выделить системный метод, с позиций которого административная юстиция рассматривается как сложносоставной межотраслевой институт, представляющий собой комплекс (систему) взаимообусловленных элементов - субинститутов.

Важное значение для работы над диссертацией имел специально-юридический метод исследования, заключающийся во внешней обработке нормативно-правового материала.

Становление отечественной модели административной юстиции анализируется в ее исторической ретроспективе посредством историко-правового метода.

Специфика российской административной юстиции рассматривается посредством метода сравнительного правоведения, способствующего изучению и сопоставлению разнообразных видов данного института;

В диссертационном исследовании используется и статистический метод. Собраны и проанализированы статистические данные, демонстрирующие характер, тематику и количество дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, которые рассматривались судами РФ за последнее десятилетие.

Теоретической базой исследования являются научные труды отечественных правоведов, внесших определенный вклад в развитие теории и практики института административной юстиции на разных этапах его существования. К их числу следует относиться: В.А. Гаген, А.И. Елистратов, А.В. Евтихийев, М.Д. Загряцков, Н.М. Коркунов, А.Н. Кулишер, Н.И. Лазаревский, С.П. Покровский, И.Т. Тарасов и другие.

В работе использованы труды представителей советской административистики: В.А. Лории, А.Е. Лунева, Г.Е. Петухова, В.И. Ремнева, Н.Г. Салищевой, Ц.А. Ямпольской и других. Современные воззрения по данной проблеме отражены в монографиях и статьях К.С. Вельского, В.В. Бойцовой, А.А. Дёмина, О.В. Журавлевой, С.И. Махиной, И.В. Пановой, В.В. Скитови-

ча, А.К. Соловьевой, Ю.Н. Старилова, М.С. Студеникиной, Ю.А. Тихомирова, В.Е. Усанова, Н.Ю. Хаманевой и других законовеедов.

Так как институт административной юстиции является межотраслевым, то в ходе написания диссертационной работы были использованы труды как ученых-процессуалистов: А.Т. Боннер, А.А. Добровольского, П.Ф. Елисейкина, А.Ф. Клейнмана, Г.Л. Осокиной, Д.А. Фурсова, Д.М. Чечета, так и специалистов в области истории государства и права: В.Н. Быстренко, Н.П. Ерошкина, Н.И. Ефремовой, Н.А. Исаева, И.А. Михалевой.

В процессе исследования автором были использованы работы судей: В.М. Жуйкова, В.М. Лебедева, В.О. Лучина, В.И. Радченко, Н.М. Чепурновой, В.Ф. Яковлева, посвященные вопросам судоустройства и особенностям рассмотрения дел публично-правового характера.

Неотъемлемой частью источников настоящей работы являются следующие правовые акты: Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные и федеральные законы, кодифицированные акты, указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации, иные нормативно-правовые акты, решения Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Российской Федерации.

Написание диссертации было бы невозможно без привлечения широкого круга памятников российского права, центральное место среди которых занимают: Полное собрание законов и Свод законов Российской империи, Собрание узаконений и распоряжений Временного правительства, нормативно-правовых актов правительства, нормативно-правые акты советского периода, а также архивные материалы.

Новизна научного исследования и положения, вынесенные на защиту. Научная новизна диссертации состоит в том, что она представляет собой одно из первых комплексных монографических исследований вопросов, связанных с формированием и развитием органов административной юстиции в России.

В отечественном правоведении еще не ставилось специальной задачи по исследованию организационных форм административной юстиции с мо-

мента ее возникновения в нашей стране и до настоящего времени, а так же дальнейших перспектив развития административного судопроизводства в Российской Федерации.

Научная новизна работы находит непосредственное выражение в выносимых на защиту основных положениях, состоящих в следующем:

1) Автором дается определение содержания института административной юстиции. Это сложный правовой институт, состоящий из трех основных компонентов: а) материально-правового, под которым понимаются административно-правовые отношения; б) организационного, то есть системы органов административной юстиции; в) процессуального, то есть системы специальных процессуальных норм, на основании которых происходит разрешение административных споров. Целью данного института является регулирование споров между гражданами и организациями с одной стороны, и органами (должностными лицами) публичной администрации с другой, а также между самими субъектами публичной администрации. Она достигается посредством разрешения административно-правовых споров в специализированных судебных органах по правилам административного судопроизводства. Цель административной юстиции раскрывает её сущность как средство защиты граждан и организаций от неправомерных действий и решений органов и должностных лиц публичной администрации, а также повышения эффективности деятельности органов и должностных лиц публичной администрации. Функциями органов административной юстиции является осуществление правосудия и контрольно-надзорной деятельности в публично-правовой сфере.

2) Автором обосновано отличие понятий «административная юстиция» и «административное судопроизводство». Последнее является лишь составной частью комплексного института административной юстиции, ее процессуальным компонентом. Диссертант приходит к выводу, что только наличие соответствующей организационной формы (административных судов) вкупе с нормами административного судопроизводства может считаться полноценным институтом административной юстиции. Наличие в АПК РФ правил административного судопроизводства не может расцениваться как

окончательное утверждение института административной юстиции в Российской Федерации.

3) В ходе работы выявлены глубокие исторические корни административной юстиции в отечественной государственно-правовой системе. Ее развитие напрямую связано с процессами реформирования российского государственного механизма. Каждому из пяти крупнейших административных преобразований в нашей стране корреспондировала своя организационная форма административной юстиции. Развиваясь, административная юстиция эволюционировала от системы органов государственного управления, куда она была "встроена", через контрольно-надзорные и квазисудебные органы к правосудию по делам, возникающим из административных правоотношений, которое осуществляется судами общей юрисдикции. В настоящий момент уже все виды судебных органов Российской Федерации в той или иной мере осуществляют функции административной юстиции:

сер. XVI в.	нач. XVIII в.	Вторая половина XIX в.	XX в.	нач. XXI в.
Боярская Дума и система приказов	Сенат	Сенат Система приказов	Суды общей юрисдикции	Конституционный Суд РФ и конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации Суды общей юрисдикции Арбитражные суды

4) Диссертантом сформулирован ряд признаков, свойственных отечественному институту административной юстиции:

- исторически приоритетной задачей национальной модели являлась контрольная деятельность за надлежащим функционированием властных структур, а не защита субъективных публичных прав граждан;
- отсутствие системного подхода при формировании органов административной юстиции и единого кодифицированного акта, в соответствии с которым могли бы разрешаться все административно-правовые споры;
- субъектами обращения в отечественные органы административной юстиции являются как индивидуальные, так и коллективные субъекты;

- стремление к специализации по рассмотрению публично-правовых споров также являются специфической особенностью национальной модели административной юстиции.

5) Принимая во внимание незавершенность процесса формирования структуры государственного управления, высокий уровень коррупции, низкую правовую культуру чиновников, преобладание ведомственных интересов над общественными, отсутствие соответствующей правовой базы и так далее, диссертант полагает, что создание ведомственных квазисудебных органов административной юстиции в настоящее время не приведет к ожидаемому положительному результату.

6) На основе анализа российского законодательства делается вывод о том, что в настоящее время все судебные органы РФ (Конституционный Суд РФ, конституционные (уставные) суды субъектов Федераций; суды общей юрисдикции, включая военные суды и мировых судей, арбитражные суды) в той или иной мере рассматривают и разрешают дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений. Такая ситуация выглядит аномальной, так как для всех этих органов осуществление функций административной юстиции не является приоритетом. Кроме того, пересечение полномочий общих, конституционных и арбитражных судов в данной сфере значительно снижает эффективность защиты субъективных публичных прав граждан и организаций. Эта и другие проблемы, связанные с институтом административной юстиции, могли бы быть разрешены с формированием системы административных судов, чья юрисдикция должна распространяться на все дела, возникающие из административных и на некоторые, возникающие из иных публичных правоотношений.

7) Поскольку ч.2 ст.118 Конституции РФ предусматривает осуществление судебной власти посредством административного судопроизводства, а положения п.3 ст.1 и ст.26 ФКЗ "О судебной системе" предполагают возможность создания специализированных судов, диссертант предлагает принять федеральный конституционный закон "О федеральных административных судах в Российской Федерации" и внести соответствующие изменения и дополнения в иные законодательные акты. В диссертации обосновано предло-

жение по созданию самостоятельной системы федеральных административных судов схема построения трехзвенной системы федеральных административных судов с трехзвенной структурой, основанной на принципе межтерриториальности.

Теоретическая и практическая значимость работы. Основные положения диссертационной работы могут быть использованы по трем направлениям.

Во-первых, часть выводов и предложений возможно применить в законодательном процессе, в частности, при внесении изменений и дополнений в проект закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации».

Во-вторых, содержание диссертации может служить научной основой для дальнейшего исследования вопросов, связанных с институтом административной юстиции.

В-третьих, праведы, занимающиеся историей отечественного государства и права, могут использовать ряд положений и выводов диссертационного исследования при написании соответствующих научных и учебных работ.

Апробация работы. Содержащиеся в диссертации основные положения и выводы нашли свое отражение в восьми научных статьях. Они были изложены автором на нескольких конференциях аспирантов и молодых ученых в Институте законодательства и сравнительного правоведения, обсуждены на заседаниях секции публичного права ученого совета и отдела административного законодательства вышеназванного института.

Материалы диссертации использовались в учебном процессе на кафедре государственно-правовых дисциплин юридического факультета Брянского государственного университета, в учебном процессе на кафедре административного права и административной деятельности ОВД Брянского филиала Юридического университета МВД Российской Федерации.

Структура диссертационной работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения, перечня используемых нормативных актов и списка литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается актуальность темы, рассматривается вопрос о степени ее разработанности, обозначаются цель и задачи исследования, его методологическая база, формулируются положения, выносимые на защиту, подчеркивается научная новизна и практическая значимость диссертации, отмечается апробация результатов проведенного исследования.

Первая глава «Административная юстиция как правовой институт» состоит из двух параграфов.

В первом параграфе предпринята попытка исследовать структуру института административной юстиции.

Диссертант полагает, что среди близких по содержанию понятий, связанных с разрешением конфликтов в сфере государственного управления: административное судопроизводство, производство по делам, возникающим из публичных правоотношений, административная юрисдикция, административная юстиция, именно последнее занимает доминирующее положение в этой группе и может рассматриваться как родовое.

Административная юстиция - это комплексный межотраслевой институт, под которым понимается следующая совокупность содержательных характеристик: а) административная юстиция является разновидностью судебной деятельности; б) она осуществляется с соблюдением основных элементов судебного разбирательства, если создаются квазисудебные органы административной юстиции; в) одной из сторон в процессе обязательно является представитель органа публичной администрации.

Автор выделяет несколько подходов, существующих в отечественном правоведении при определении структуры института административной юстиции: «узкий», «широкий», «юрисдикционный», «унифицированный».

1) В «узком» смысле под административной юстицией понимается только ее организационный аспект, то есть совокупность правовых норм, определяющих систему органов административной юстиции, порядок их образования и функционирования, перечень дел, подлежащих рассмотрению (С.Н. Махина).

2) С «широких» позиций административная юстиция рассматривается как правовой институт, включающий в себя как судебный, так и административный способы разрешения конфликтов между гражданами и органами публичной власти (В.Е. Усанов, К.С. Вельский).

3) Согласно третьей точке зрения административная юстиция является частью института административной юрисдикции, то есть системы правоотношений, возникающих при осуществлении компетентными субъектами правоохранительной деятельности - рассмотрении дел, возникающих из административных правонарушений (В.А. Ржевский, Н.М. Чепурнов, И.Д. Филковская, Б.В. Российский).

4) Представители четвертого подхода отождествляют деятельность судов общей юрисдикции по рассмотрению жалоб и заявлений граждан на действия и решения органов исполнительной власти с институтом административной юстиции (Д.Н. Бахрах, М.Я. Масленников, И.В. Панова).

Вышеприведенные точки зрения вызывают возражения диссертанта. Институт административной юстиции принципиально отличается от административного обжалования, так как «юстиция» - это правосудие, то есть разрешение правового спора в суде. Квасисудебные органы тоже не могут считаться органами административной юстиции в ее чистом варианте. Нельзя отождествлять административную юстицию и с административной юрисдикцией, так как ее предметом является рассмотрение дел об административных правонарушениях и применение мер административной ответственности, а субъектами - органы и должностные лица исполнительной власти. Диссертант солидарен с позицией В.В. Сажиной и Н.Ю. Хамановой, полагающих, что правосудие по делам, возникающим из административных правоотношений, осуществляемое судами общей юрисдикции по нормам ГПК, не тождественно административной юстиции, так как у них различные организационные и процессуальные составляющие.

Так как понятие «административная юстиция» существует в России только в научном обиходе, в диссертации исследуются видовые по отношению к нему термины, используемые в отечественном законодательстве. Наибольший интерес из них представляет «административное судопроизводство» (ст. 118 Конституции РФ, ст. 27 АПК РФ). В юридической среде рас-

пространено мнение о том, что административное судопроизводство осуществляется общими и арбитражными судами, так как является подвидом гражданского и арбитражного судопроизводства. Это подтверждается и рядом постановлений Конституционного Суда РФ и нормами АПК РФ.

Диссертант высказывает свою точку зрения по данному вопросу. Опираясь на анализ действующего законодательства, правовой терминологии и соответствующих научных исследований, автор делает вывод о самостоятельности административного судопроизводства как одного из четырех видов судопроизводства, закрепленных в ст. 118 Конституции РФ. Административное судопроизводство берет свое начало в традиционных правилах правосудия, но под влиянием материальных норм административного права приобретает специфические, отличные от гражданско-процессуального законодательства черты. Данное производство должно обеспечиваться соответствующей организационной структурой (административными судами) и специально подготовленными судьями. В этой связи введение правил административного судопроизводства в арбитражных судах не может быть расценено как полноценное оформление института административной юстиции в России.

В диссертации проведен сравнительный анализ точек зрения на функциональное назначение института административной юстиции .

Автор приходит к выводу о том, что положение об отсутствии спора о праве между сторонами административно-правового конфликта не соответствует действительности. Оно было основано на постулатах советской правовой науки и резкой поляризации публичного и частного права. В настоящее время происходит обратный процесс, характеризующийся проникновением норм гражданского права в право публичное и наоборот. Это подтверждается, например, ст. 29 АПК РФ, определяющей подведомственность арбитражным судам экономических споров и других дел, возникающих в частности, из административных и иных публичных правоотношений. Вместе с тем, нельзя отрицать и того, что разрешение административно-правового спора может являться методом судебной проверки законности действий и решений государственных и муниципальных органов.

По мнению диссертанта, деление судебной деятельности в сфере публичных правоотношений на правосудие и контроль в настоящий момент устарело. Правосудие не исключает контроль, а предполагает его. Разрешая спор о праве, защищая права граждан и организаций от административного произвола, суд одновременно охраняет от нарушения закон, которому эти действия и решения не соответствуют.

Параграф завершается авторским определением сущности и структуры института административной юстиции. Административная юстиция выступает неотъемлемым признаком правового государства и представляет собой комплексный юридический институт, состоящий из трех основных компонентов: материально-правового, организационного и процессуального. Целью института административной юстиции является урегулирование конфликтов (споров) между гражданами и организациями с одной стороны, и органами (должностными лицами) публичной администрации с другой, а также между самими субъектами публичной администрации. Цель достигается посредством разрешения дел публично-правового (административного характера) в специализированных судебных органах по особым процессуальным правилам. Цель административной юстиции раскрывает ее сущность как средство защиты граждан и организаций от неправомερных действий и решений органов (должностных лиц) публичной администрации, а также повышения эффективности деятельности публичной администрации в целом.

Функциями административной юстиции являются: осуществление правосудия; контрольно-надзорная деятельность действий и решений органов (должностных лиц) публичной власти; обеспечение законности в сфере государственного управления и местного самоуправления.

Во втором параграфе рассматриваются характерные черты основных моделей административной юстиции. Автор полагает, что одной из главных задач провозглашенной административной реформы должно стать создание эффективной системы органов административной юстиции в России.

Исторически сложилось три основных типа административной юстиции, различающихся в первую очередь по организационному принципу.

1.) Унифицированный, при котором функции административной юстиции возложены на суды общей юрисдикции (Великобритания, США, Канада).

2.) Квасисудебный тип, при котором органы административной юстиции входят в систему исполнительной власти (Франция, Португалия, Греция).

3.) Судебный тип, где специализированные административные суды являются частью единой судебной системы (ФРГ, Австрия, Финляндия).

Сравнительная характеристика этих моделей, произведенная в диссертации, не дает однозначного ответа о преимуществах какой-либо одной из них. Выбор определенного типа административной юстиции определяется рядом факторов:

- особенностями развития административного права в отдельных странах в условиях специфических правовых культур и организации государственной власти;
- силой и авторитетом общих судов;
- доступностью и эффективностью несудебных средств защиты;
- наличием соответствующих материальных, финансовых и иных ресурсов.

Для России вопрос о формировании эффективной системы органов административной юстиции всегда имел важное значение, но решался с разной степенью успеха. В настоящий момент многие специалисты выступают за создание полноценного института административной юстиции, в том числе за перенос на отечественную почву какой-либо из западных моделей.

Автор полагает, что подобный подход является доктринерским, так как не принимает в расчет наличие глубоких исторических корней данного института в нашей стране. Развитие административной юстиции в России не всегда имел строго поступательную направленность. Тем не менее, при проведении всех крупных административных реформ, от эпохи Ивана Грозного до наших дней, этот вопрос всегда находил свое разрешение через различные организационно-правовые формы. Сравнение исторических моделей организации института административной юстиции в России свидетельствует об определенной закономерности в их развитии. Наблюдается процесс перехода

от контрольно-надзорных и квазисудебных органов к правосудию по делам, возникающим из административных правоотношений. Следующим закономерным шагом должно стать формирование системы административных судов.

В диссертации представлен ряд характерных особенностей отечественной модели административной юстиции. К ним, в частности, относится:

- первоначальная направленность отечественной модели на контрольную деятельность за надлежащим функционированием властных структур, а не на защиту субъективных публичных прав граждан;
- отсутствие системного подхода при формировании органов административной юстиции и единого кодификационного акта, в соответствии с которым могли бы разрешаться все споры публично-правового (административного) характера;
- субъектами обращения в отечественные органы административной юстиции выступают наравне с гражданами и организации;
- стремление к специализации по рассмотрению публично-правовых споров.

Диссертант констатирует, что при выборе наиболее приемлемого типа административной юстиции следует сохранить разумный баланс между историческими традициями и опытом передовых стран.

Вторая глава «Историко-правовые этапы формирования и развития органов административной юстиции в России» состоит из трех параграфов.

Первый параграф посвящен исследованию организации административной юстиции в государственно-правовой системе дореволюционной России.

Диссертант приходит к выводу, что возникновение протоорганов административной юстиции в нашей стране относится ко второй половине XVI в. Это связано с созданием централизованного государства, реформированием административного аппарата посредством системы приказов и появлением новой социальной группы - профессиональной бюрократии. Приказы совмещали в себе как административные, так и судебные функции, но специа-

лизированным органом административно-судебного контроля за законностью в сфере государственного управления являлся Челобитенный приказ. Верховной апелляционной инстанцией выступала Боярская Дума, обладавшая определенными полномочиями по разрешению административно-правовых конфликтов, например споры о местничестве, то есть о компетенции.

В императорской России XVIII—XIX вв. появились принципиально новые государственные институты, обладавшие некоторыми элементами административной юстиции: Сенат, Прокуратура, Служба генерал-рекетмейстера и т.д. Однако они выполняли лишь одну из функций института административной юстиции - контрольно-надзорную.

Автор полагает, что отечественная модель административной юстиции зарождалась именно внутри контрольно-надзорной власти, что наложило неизгладимый отпечаток на ее последующее развитие.

Становление института административной юстиции европейского образца произошло в пореформенную эпоху, т.е. во второй половине XIX в. Этому, в частности, способствовали: судебная реформа и реформа местного самоуправления, обретение населением субъективных публичных прав и проникновение в Россию передовых европейских доктрин административной юстиции.

В диссертационной работе обосновывается положение о том, что катализатором появления специализированных органов административной юстиции «квазисудебного» типа (смешанных присутствий) послужило Именно развитие местного самоуправления и, как следствие, возникновение большого числа конфликтов в данной сфере.

Отечественная модель административной юстиции была организована по двухзвенной схеме. В качестве первой инстанции выступали так называемые присутствия смешанного типа, которых отличала высокая степень специализации (более 15 видов). Второй и последней инстанцией по отношению к присутствиям выступали I и II департаменты Правительственного Сената. К сожалению, отсутствие четко разработанной организационной системы, отсутствие процессуальных правил, конъюктурность, большая зависимость от администрации и ряд других недостатков существенно снижали эффек-

тивность работы института административной юстиции в пореформенной России.

Российская научно-правовая мысль того времени значительно опережала общий консерватизм государственных структур. Анализируя работы отечественных правоведов, автор приходит к выводу, что именно в это время в науке административного права обозначились те несколько подходов к пониманию исследуемого института, которые существуют и по сей день.

1.) Наибольшую популярность тогда имела доктрина «единой юстиции» в лице таких ее апологетов, как А.И. Елистратов, А.М. Кулишер, В.А. Рязановский. Они считали, что всякий спор о праве, гражданском или публичном, должен быть подведомственен судам общей юрисдикции.

2.) Противоположной точки зрения придерживались И.Т. Тарасов и В.В. Ивановский. Находясь под влиянием французской модели, они относили к органам административной юстиции особые административно-судебные учреждения входящие в систему государственной администрации.

3.) Модель административной юстиции, продолженная Н.М. Коркуновым и поддержанная В.А. Гагеном, Н.И. Лазаревским и другими административистами базировались на германском варианте. Предлагалось считать органами административной юстиции специализированные административные суды, неподконтрольные как административным властям, так и судам общей юрисдикции.

4.) К четвертому направлению относились М.Д. Загряцков, С.А. Корф и другие ученые, воспринимавшие административную юстицию в «широком» плане. В их понимании и административный, и судебный способы разрешения административно-правовых споров являлись двумя частями единого механизма - института административной юстиции.

Февральская революция, введя демократические начала государственного устройства, устранила последние препятствия к формированию полноценных органов административной юстиции. В мае 1917 было принято «Положение о судах по административным делам». Законодатель провозгласил принадлежность всей судебной власти по административно-правовым спорам административным судьям, административным отделениям при окружных судах и Сенату. Создавалась трехзвенная судебно-административная

система. Однако, данное «Положение» не успело вступить в законную силу, а этот кратковременный эпизод не может быть выделен в самостоятельный этап развития административной юстиции в России.

Во втором параграфе исследуются вопросы, связанные с новыми организационными формами института административной юстиции первых лет Советской власти.

Октябрьская революция построила принципиально новый государственный аппарат. Тем не менее, тезис об увеличении бюрократического элемента в ходе государственно-административных преобразований полностью подтвердился. Диссертант приходит к выводу, что именно борьбой с бюрократизмом объясняется появление ряда новых организаций, обладающих определенными функциями административной юстиции.

В 1919 г. учреждалась Рабоче-крестьянская Инспекция, в рамках которой функционировал особый орган - Бюро жалоб и заявлений со своими структурными подразделениями на местах. Оно занималось рассмотрением заявлений граждан о нарушениях их прав со стороны различных государственных органов и должностных лиц.

Для рассмотрения жалоб налогоплательщиков при местных финансовых органах были образованы самостоятельные налоговые комиссии, состоящие из представителей финансовых ведомств, советской общественности и заинтересованных плательщиков. Дисциплинарные суды учреждались в целях борьбы со служебными упущениями и проступками должностных лиц, если эти действия не повлекли за собой уголовной ответственности.

Особое внимание автор уделяет истории существования, правовому статусу, компетенции и судебной практике самобытного, но мало изученного явления - земельным судебным комиссиям, которые являлись полноценными специализированными органами административной юстиции. Члены комиссии при отправлении ими судебных обязанностей пользовались всеми правами судей. Судопроизводство велось по нормам ГПК. Сама же система земельно-судебных органов включала в себя три уровня: районный, окружной и особую коллегия высшего контроля по земельным спорам при Наркомземе. В работе комиссий присутствовали и традиционные недостатки: медли-

тельность и сложность процесса, отсутствие специалистов, слабая связь судебных инстанций между собой.

Практическая актуальность проблемы контроля в сфере государственного управления обусловила бурную научную деятельность и разработку нескольких законопроектов по созданию специализированных административных судов.

Законодательство 20-х гг. вплотную подошло к легализации административной юстиции, но процесс ее организационного оформления так и не был завершен. Автором выделяется ряд причин, обусловивших свертывание интереса к проблемам данного института.

В работе констатируется, что по ряду объективных и субъективных причин к началу 30-х годов потребность в органах административной юстиции практически отпала, исследование проблемы прекратилось на многие годы, а значительный вклад в теорию административной юстиции отечественных правоведов оказался нивелирован практикой советской государственности.

В третьем параграфе анализируется научная доктрина и юридическая практика правосудия по делам, возникающим из административных правоотношений в 30 - 80-х гг. XX в.

Диссертант констатирует, что отечественный законодатель пошел по двум противоположным путям в области обеспечения законности в сфере государственного управления и защите прав и свобод граждан. Подавляющее большинство обращений рассматривалось в административном порядке государственными и квазигосударственными органами.

С другой стороны, законодатель наметил пути постепенного расширения контроля судов общей юрисдикции за административной деятельностью. До начала 60-х гг. XX в. в судах разрешалось обжаловать крайне незначительное количество дел, возникающих из административно-правовых отношений. В 1961 г. было разрешено обжаловать в суд постановления о наложении административных штрафов. Данные категории дел были вынесены в специальный раздел ГПК под названием «Особое производство», так как их рассмотрение уже тогда отличалось рядом особенностей от дел искового производства.

До принятия Конституции СССР 1977 г. развитие судебного контроля за администрацией испытывало определенные трудности, т.к. приоритет отдавался контролю ведомственному. Это было связано со спецификой Советского государства, огромной роли идеологии в деятельности государственных структур, боязнью подорвать авторитет органов управления. Сами советские граждане еще не были готовы судиться с властью.

Наконец, в 1977 г. в Конституции СССР появилась ст. 58 о праве граждан обжаловать в суд неправомерные действия государственных органов и их должностных лиц в порядке, предусмотренном специальным законом. Однако потребовалось еще десять лет для реализации этого конституционного права, так как соответствующий союзный закон был принят только в 1987 г.

Возвращение интереса к идее административной юстиции произошло в научно-правовой среде только в послевоенные годы. Диссертантом отмечено, что для участников послевоенных дискуссий по проблемам административной как бы не существовало предшествующих им научных идей и разработок отечественных правоведов начала XX века.

Идею о необходимости расширения судебного порядка рассмотрения жалоб в сфере публично-правовых отношений поддержали такие советские правоведы, как А. Т. Боннер, А.Ф. Клейнман, С. Р. Кечекьян, Б.Р. Левин, В.И. Ремнев, Н.Г. Салищева, Ц.А. Ямпольская. Вместе с тем, наиболее радикальные предложения по совершенствованию механизма административной юстиции в советский период не выходили далее создания специализированных административных составов в судах общей юрисдикции.

Автор приходит к выводу, что административная юстиция в ее «широком» понимании существовала в 60—80-е гг. в СССР. Однако советская доктрина института административной юстиции не шла дальше ее включения в деятельность судов общей юрисдикции по рассмотрению дел, возникающих из административных правоотношений.

На нее оказывали сильное влияние специалисты в области гражданского процесса, которые не учитывали специфических особенностей административно-правовых отношений. Это привело к искусственному отождествлению двух близких, но самостоятельных институтов: административной юстиции

тиции и производства по делам, возникающим из административных правоотношений.

Третья глава *«Организационное устройство административной юстиции в Российской Федерации»* включает в себя два параграфа.

В первом параграфе исследуется организация и юрисдикция органов, осуществляющих функции административной юстиции в Российской Федерации.

Диссертант констатирует, что в настоящее время все органы судебной власти в той или иной мере рассматривают дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, то есть осуществляют функции административной юстиции. Однако системы специализированных административных судов в Российской Федерации пока что не существует.

Анализ судебной статистики свидетельствует, что на долю общих судов приходится большинство дел, возникающих из публичных правоотношений. Полномочиями по их разрешению обладают все звенья системы общих судов: Верховный суд РФ, суды республик, краев, областей, городов федерального значения, автономных округов и автономной области; районные суды. Военные суды и мировые судьи также рассматривают дела, возникающие из публичных правоотношений. Причем чем выше иерархия судебного звена, тем шире его юрисдикция в публично-правовой сфере. Парадоксально, но гражданская коллегия Верховного Суда РФ рассматривает только дела, возникающие из публичных правоотношений.

Несмотря на устойчивый количественный рост подобных дел, от 15 тысяч в 1987 году до 400 тысяч в 2002 году, организация их рассмотрения в судах общей юрисдикции оставляет желать лучшего. В ГПК РФ зафиксирована лишь одна норма, согласно которой дела, возникающие из публичных правоотношений, рассматриваются судьей единолично, а в случаях, предусмотренных федеральным законом, коллегиально. Современное гражданско-процессуальное законодательство не предусматривает создание специализированных коллегий, составов или судей по административным делам.

По сравнению с нормами ГПК РСФСР, ГПК РФ уточнил и расширил компетенцию судов общей юрисдикции по рассмотрению ими дел, возник-

кающих из публично-правовых отношений. Впервые к подсудности Верховного Суда РФ были отнесены дела об оспаривании нормативно-правовых актов Президента РФ и Правительства РФ. Тем самым разрешилась серьезная проблема, связанная с возможностью проверки нормативных актов ниже уровня федерального закона иному, имеющему большую юридическую силу акту, кроме Конституции РФ, в судах общей юрисдикции.

Диссертант выделяет три хронологических этапа решения этой проблемы.

Первый этап (1993-1998 гг.) характеризовался тем, что в этот период суды общей юрисдикции, согласно принципам Конституции, но без должного нормативного оформления, фактически самостоятельно приняли на себя основное бремя разрешения дел, связанных с нормоконтролем. Они проверяли на соответствие федеральным законам нормативно-правовые акты Правительства РФ, законы и иные нормативно-правовые акты субъектов РФ и так далее. С одной стороны, это позволило гражданам и организациям получить реальную защиту от административного произвола. Однако с другой стороны, стремление к саморасширению общими судами своих полномочий приводило иногда к ущемлению прав иных ветвей государственной власти.

Второй этап (1998-2000 гг.) характеризуется свертыванием деятельности общих судов в сфере нормоконтроля. Толкуя статьи 125, 126 и 127 Конституции РФ, Конституционный Суд в постановлении от 16 июня 1998 года пришел к выводу, что суды общей юрисдикции и арбитражные суды не вправе проверять перечисленные в ч.2 ст. 125 Конституции РФ нормативные акты ниже уровня федерального закона на соответствие имеющему большую юридическую силу акту. В обоснование данного вывода он сослался на отсутствие специальной регламентации такой деятельности для общих и арбитражных судов и соответствующих этой деятельности специфических форм правосудия. Это решение повлекло прекращение значительной части дел, ограничив тем самым конституционное право на судебную защиту.

Третий этап (2000-2002 гг.) характеризовался постепенным расширением полномочий общих судов в сфере нормоконтроля. Окончательное закрепление за судами общей юрисдикции возможности рассмотрения дел об оспаривании нормативно-правовых актов Президента РФ, Правительства РФ и

органов государственной власти субъектов РФ произошло с принятием нового ГПК РФ.

К сожалению, в январе 2004 г. Конституционным Судом РФ было принято постановление, которое можно рассматривать как шаг назад в развитии функции нормы контроля. Конституционный Суд объявил, что рассмотрение дел, в которых оспариваются постановления Правительства РФ, изданные в развитии законов, относятся теперь к исключительной компетенции самого Конституционного Суда Российской Федерации.

Анализ результатов деятельности мировых судей показывает, что им также подведомственна часть дел, возникающих из публично-правовых отношений. В основном это дела:

- в связи с нарушением налогового законодательства;
- жалобы на неправомерные действия должностных лиц.

Диссертант констатирует, что на форсированные темпы развития арбитражного судопроизводства непосредственное влияние оказывают экономические опоры и другие дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений. Если в 1992 году таких дел было не более 1,5 тысяч, то в 2002 году — около 400 тысяч, что составило 50 % от числа всех дел, рассмотренных арбитражными судами.

Разрешение арбитражными судами споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, является элементом функционирования института административной юстиции. То, что в основе спора лежит экономический интерес, не меняет сути дела. Впервые в истории отечественной юриспруденции законодатель в ст. 29 АПК РФ указал на возможность рассмотрения административно-правовых споров в порядке административного судопроизводства.

Рассмотрение административно-правовых споров в арбитражных судах организовано на более высоком уровне, чем в судах общей юрисдикции. Задолго до законодательного оформления административного судопроизводства в арбитражных судах ввели внутреннюю специализацию, то есть сформировали коллегии по административным делам. Такой подход явился новаторским и сыграл позитивную роль, так как позволил более эффективно разрешать все нарастающий поток административно-правовых споров.

По мнению автора, между общими и арбитражными судами существует проблема разграничения подведомственности по рассмотрению ими дел, возникающих их административных и иных публичных правоотношений. Ранее имелось три универсальных критерия, с помощью которых правоприменитель определял, к юрисдикции какого судебного органа относится тот или иной административно-правовой спор. Это: характер спорного правоотношения, субъективный состав, характер оспариваемого правового акта. Таким образом ненормативные правовые акты экономического характера, нарушающие права и законные интересы хозяйствующих субъектов оспаривались в арбитражных судах. Все иные правовые акты подлежали обжалованию в судах общей юрисдикции за исключением тех, которые относились к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ.

Принятый в 2002 году АПК РФ практически свел на нет использование двух из трех названных критериев. Арбитражные суды получили право рассматривать дела об оспаривании нормативно-правовых актов по обращениям не только юридических лиц, но и граждан, не имеющих статуса предпринимателя. Что же касается третьего критерия, то есть характера спорного правоотношения, то многими специалистами изначально отмечалась недостаточная ясность как самого термина «экономический спор», так и не корректность его применения по отношению к спорам, вытекающим из административных, налоговых, таможенных и иных публичных правоотношений. Ситуация, при которой один и тот же правовой акт может быть аннулирован арбитражным судом, но подтвержден судом общей юрисдикции и наоборот, ставит под сомнение эффективность отечественной судебной системы.

Диссертант приходит к выводу о наличии элементов административной юстиции в деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Имеется в виду, та группа их полномочий, которая связана с разрешением споров о компетенции между органами публичной власти. В первую очередь между органами государственной власти субъекта РФ, а также между органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления.

Практика рассмотрения споров о компетенции органами конституционного правосудия субъектов РФ развита довольно слабо. Однако невозмож-

но отрицать всю важность данной категории дел, особенно принимая во внимание многочисленные дефекты федеральных отношений и требующую реального правового обеспечения реформу местного самоуправления.

Диссертант отмечает, что именно слабая организационная составляющая региональной конституционной юстиции препятствует более успешному разрешению споров о компетенции. Из 89 субъектов РФ конституционные (уставные) суды реально функционируют лишь в 13 регионах, причем 3 суда вообще не обладают правом рассматривать подобные категории дел. Пересечение компетенции конституционных (уставных) судов с полномочиями иных судебных органов, прямая зависимость региональной конституционной юстиции от органов государственной власти субъектов РФ и другие факторы оказывают негативное влияние на осуществление функций института административной юстиции.

Ввиду своей значимости «компетенционные споры» рассматриваются и Конституционным Судом РФ, что так же включает его в организационную структуру института административной юстиции в России. Речь идет о возможных спорах между Федеральным Собранием и Правительством РФ, либо между федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов РФ. Однако практика рассмотрения в Конституционном Суде РФ этой категории споров в «чистом» виде также бедна, как и аналогичная практика органов региональной конституционной юстиции.

Рассмотрев различные составляющие института административной юстиции в рамках судебной системы Российской Федерации, диссертант приходит к следующим выводам.

В последнее время значительно расширились возможности судебного контроля в сфере публичной власти, но проблему административной юстиции вряд ли можно считать решенной. Специфика административно-правовых споров такова, что их разбирательство требует особой организационной формы, соответствующих процессуальных правил и надлежащей судебной квалификации. Ранее это отсутствие не оказывало существенного влияния на рассмотрение споров административно-правового характера по причине их немногочисленности и относительной простоты. Но в настоящее

время количественное увеличение и качественное усложнение подобных дел приводит к определенным сбоям в работе судебных органов.

Сегодня все более очевидно, что неповоротливая организационно-процессуальная конструкция общих судов не справляется с возросшим потоком усложнившихся дел публично-правового характера. Определенные функции административной юстиции переданы арбитражным судам, но сфера их деятельности довольно узкая. Вопросы, связанные с проверкой законности некоторых правовых актов, споры о компетенции, возникающие в сфере управления, включены в орбиту деятельности органов конституционной юстиции, хотя они имеют несколько иные задачи.

Возникающий в связи с таким расщеплением функций административной юстиции феномен «конкуренции судов» вкупе с другими факторами приводит к снижению эффективности деятельности органов правосудия по рассмотрению и разрешению дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений.

Диссертант полагает, что наиболее действенным выходом из сложившейся ситуации может стать формирование системы федеральных административных судов. Подобное стремление к судебной специализации наблюдается в большинстве правовых систем, оно не чуждо имеющемуся у нас историческому опыту и уже обозначилось в российской судебной системе.

Во втором параграфе раскрываются перспективы развития административного судостроительства в России.

По мнению автора, в настоящее время отсутствует единая концепция, определяющая формирование органов административной юстиции в Российской Федерации. Предлагаемые модели в основном сводятся к трем классическим формам

Анализируя зарубежный и отечественный опыт организации института административной юстиции, диссертант приводит к следующим выводам.

Создание органов административной юстиции квазисудебного типа сегодня нецелесообразно по ряду причин. Во-первых, постоянные изменения в структуре федеральных органов исполнительной власти неизбежно будут отражаться на соответствующих квазисудебных органах. Эти процессы нега-

тивно скажутся на их деятельности, замедляя и затрудняя разрешение административных конфликтов.

Во-вторых, органы, разрешающие споры оправе, должны вызывать к себе доверие со стороны заинтересованных лиц. Ведомственные квазисудебные учреждения, созданные на базе отечественной бюрократической системы, вряд ли вызовут доверие у населения.

В-третьих, тех сфер управленческих отношений, где постоянно возникают административно-правовые конфликты, так много, что практически в каждой из них нужно создавать множество квазисудебных органов, что не выгодно экономически. Унифицированный тип административной юстиции также мало удовлетворяет современные потребности. Монополизм общих судов, при отсутствии у судей специальных знаний по конкретным отраслям государственного управления, уже доказал свою малоэффективность. Формирование системы административных трибуналов в дополнение к судам общей юрисдикции возможно, но для этого потребуются немалые финансовые затраты, так они должны быть созданы практически во всех отраслях и сферах государственного управления.

Все эти обстоятельства говорят о том, что рассмотрение административно-правовых споров должно осуществляться специализированными судами. В диссертации проведено исследование предлагаемых вариантов административного судоустройства и высказан ряд критических замечаний. Так, из-за огромных размеров Российской Федерации и большого количества дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, невозможно использовать в чистом виде польский опыт, то есть модель «Высший Административный Суд - выездные составы».

Вариант с копированием общеюрисдикционной модели не желателен из-за совпадения территориальной юрисдикции судебных округов с административно-территориальным делением Российской Федерации, что не гарантирует полной независимости судей от местных властей.

Организационная модель института административной юстиции предложенная в законопроекте «О федеральных административных судах в Российской Федерации» так же имеет ряд недостатков. Наиболее существенными из них являются:

а) громоздкость всей организационной системы, насчитывающей пять судебных инстанций;

б) неразрешенность проблемы разграничения подведомственности административно-правовых споров между административными судами и другими ветвями судебной системы РФ.

Диссертантом выносятся конкретные предложения по формированию оптимальной системы органов административной юстиции.

В качестве окончательной модели предлагается традиционная трехзвенная структура административных судов.

В нее должны войти межрайонные и окружные административные суды, чья юрисдикция не будет совпадать с административно-территориальным делением страны, а также Высший Административный Суд. Исходя их конкретной обстановки, работа в некоторых межрайонных судах может быть построена по "участковому" или "выездному" принципам, что обеспечит доступ населения этих регионов к административному судопроизводству.

Автор приходит к выводу, что реализация концепции полноценного института административной юстиции возможна только с реформированием арбитражных судов. Споры экономического характера, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, рассматриваемые арбитражными судами, должны быть переданы специализированным финансово-экономическим коллегиям федеральных административных судов. Тем самым разрешается проблема «конкуренции» судов, значительно снизится нагрузка на арбитражные суды и высвободится определенное количество судей для административных судов.

Диссертант обращает внимание на обеспечение будущих административных судов соответствующим кадровым составом. Административное судопроизводство необходимо доверить только профессиональным судьям, исключив из этой деятельности элементы народного представительства. Назначение на должность федерального административного судьи должно проходить без участия органов государственной власти субъектов Федерации, дабы исключить какое-либо местное влияние на представителей административного судопроизводства. Однако, независимость Высшего Администра-



тивного Суда может быть обеспечена только при его формировании путем выборов органами судейского сообщества.

Анализируя компетенцию административных судов, зафиксированную в соответствующем законопроекте, автор отмечает, что в перечне так называемых "административных дел" около половины носит конституционно-правовой характер. Имеются в виду дела об оспаривании решений и действий избирательных комиссий, о приостановлении и прекращении деятельности общественных объединений, об оспаривании нормативных правовых актов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. В то же время, вне прямой юрисдикции административных судов оказались функциональные споры в сфере налогового, бюджетного, таможенного, муниципального законодательства.

Диссертант предлагает оставить в ведении органов конституционного правосудия и судов общей юрисдикции споры конституционно-правового характера, но распространить юрисдикцию административных судов на вторую группу дел. Вне компетенции административных судов должны остаться и дела, возникающие из административных правонарушений, как мало соответствующие определению "административного дела".

Таким образом, сегодня есть все основания полагать, что развитие института административной юстиции в России выходит на качественно новый уровень. Поскольку ч.2 ст.118 Конституции РФ предусматривает осуществление судебной власти посредством административного судопроизводства, а положения п.3 ст. 1 и ст.26 ФКЗ "О судебной системе РФ" предполагают возможность создания специализированных судов, диссертант предлагает принять федеральный конституционный закон "О федеральных административных судах в Российской Федерации", а так же закон "О административном судопроизводстве". Кроме того, потребуется скорейшее принятие ФКЗ "О судах общей юрисдикции" и внесение изменений и дополнений в ФКЗ "О судебной системе РФ", ФКЗ "О арбитражных судах РФ", ГПК РФ и АПК РФ.

В заключении подводятся итоги проведенного диссертационного исследования, формулируются основные теоретические выводы и излагаются некоторые практические рекомендации, направленные на совершенствование организационной структуры института административной юстиции в России.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

1. Формирование научных взглядов на развитие административной юстиции в России//Журнал Российского права. 1998. №8.0,3 п.л.
2. Рассмотрение арбитражными судами дел, возникающих из административных правоотношений// Журнал Российского права. 1999. №11. 0,3 п.л.
3. Институт административной юстиции царской России//Право: история, теория, практика. Сборник статей и материалов. Брянск, Вып. 3. 1999. 0,4 п.л.
4. Административная юстиция в России: от исторической традиции к современному состоянию и перспективам развития// Право: история, теория, практика. Сборник статей и материалов. Брянск, Вып. 4. 2000. 0,6 п.л.
5. Административная юстиция и административное судопроизводство: проблемы и соотношения// Право: история, теория, практика. Сборник статей и материалов. Брянск, Вып. 6. 2002. 0,5 п.л.
6. Этапы развития функции нормоконтроля в деятельности федеральных судов// Право: история, теория, практика. Сборник статей и материалов. Брянск, Вып. 7.2003. 1,3 п.л.
7. К вопросу о содержании курса административного процесса//Административное право России: система, структура и содержание: Материалы семинара - совещания и «круглого стола»/Под ред. И.Ш. Килясханова. Брянск, 2003. 0,3 п.л.
8. Административное судопроизводство в деятельности судебных органов РФ//Конституция РФ, конституционная реформа и реформа отраслевого законодательства: Материалы межрегиональной научно-практической конференции. Брянск, 2003. 0,6 п.л.

№ - 7560

Подписано в печать 16.04.04. Формат 60x84 1/16

Печать офсетная. Бумага офсетная.

Тираж 100 экз. Заказ № 115

Отпечатано в подразделении оперативной полиграфии

Брянского государственного университета

241036, г. Брянск, ул. Бежицкая, 14.