

## АКТУАЛЬНОСТЬ ИНСТИТУТОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН ДЛЯ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

**Аннотация:** В настоящее время, органы административной юстиции реформируются во многих странах мира. В каждой стране сформирована особенная система административной юстиции и множество их модификаций в соответствии со своей особой историей и традициями. Рассмотрев правовое положение административной юстиции в зарубежных странах и в странах бывшего СССР, можно утверждать об увеличении внимания к проблеме совершенствования отношений частных лиц с публичной администрацией (органами государственного управления, органами местного самоуправления, их должностными лицами) и необходимости внедрения эффективных механизмов защиты прав таких лиц от возможных нарушений со стороны власти. Административная юстиция — это судебный механизм защиты прав человека от нарушений и злоупотреблений со стороны публичной администрации. Именно в этом ее ценность в правовом государстве. Именно институт административной юстиции обязан уравновесить юридическое неравенство сторон в разрешении административных споров. Авторы приходят к выводу о том, что изучение опыта функционирования органов административной юстиции в зарубежных странах поможет Российской Федерации выявить оптимальные подходы к формированию собственной модели административной юстиции. России нужны административные суды. Административные дела должны рассматриваться в рамках самостоятельного административного процесса регулироваться Кодексом административного судопроизводства, который установит методологию, иные процессуальные действия по рассмотрению и разрешению дел, возникающих из данных правоотношений.

**Ключевые слова:** административная юстиция, административный иск, административное судопроизводство, административный процесс, судебная реформа, административные процедуры, административный спор, специализированные суды, административные дела, публичные правоотношения.

В ряде стран Европы длительное время действует административная юстиция. Так, во Франции действуют две независимые судебные системы: общих и административных судов. В настоящее время система административных судов Франции включает в себя административные суды общего права, специализированные административные суды, апелляционные суды и Государственный Совет, который выполняет функции высшего административного суда.

В Великобритании унифицируется система административных трибуналов. Трибуналы в Англии являются органами административной, или дисциплинарной (внутренней), юстиции.

В Германии пять самостоятельных систем (общая юстиция, социальная юстиция, финансовая юстиция, трудовая юстиция, административная юстиция). Административные суды расположены во всех землях.

В Италии административная юстиция также образует самостоятельную систему во главе с Госу-

дарственным советом, который является одновременно и консультативным, и судебным органом. Совет контролирует законность актов правительства и министерств и рассматривает апелляционные жалобы на решения нижестоящих областных административных трибуналов.

Современная административная юстиция развивается в странах бывшего СССР. Например, в Грузии, в Республике Молдова, в Республике Беларусь, в Литовской Республике.

Ученые, исследовавшие проблему административной юстиции, выделяют различные виды моделей (систем) административной юрисдикции. Так, В.В. Бойцова и Л.В. Бойцова выделяют две основные модели судебного контроля за администрацией. Первая модель: государства, в которых отсутствует система административных судов, что не исключает в некоторых из них наличия иных аналогичных учреждений, например, административных трибуналов (Великобритания, США, Австралия, Новая Зеландия). Вторая модель: государства, в которых

функционируют административные суды (Франция, Германия, Италия, Австрия, Финляндия, Швеция, Греция, Испания, Польша, Израиль и др.)<sup>1</sup>.

Н.Г. Салищева и Н.Ю. Хаманева выделяют континентальную модель (Франция, Германия), которая предполагает автономию административного права и самостоятельный правовой статус судебных учреждений административной юстиции; англосаксонскую или англо-американскую модель, которая состоит в более или менее последовательном осуществлении начала единой юстиции — в подчинении актов управления контролю общих судов<sup>2</sup>.

А.Б. Зеленцов выделяет следующие модели организации административной юстиции: французскую; германскую; англосаксонскую; модель административных присутствий в общих судах<sup>3</sup>.

Жерар Марку в зависимости от статуса высшей судебной инстанции по административным делам выделяет следующие модели: единый Верховный Суд; Государственный совет; Высший административный суд; системы смешанного характера. Общее свойство различных моделей состоит в том, что все они гарантируют независимость судебной власти<sup>4</sup>.

Так, *Единый Верховный Суд*. Такая модель является наиболее древней по времени возникновения. Она берет свое начало в истории английского права. В рамках такой системы, в частности в Великобритании, существует более выраженная дифференциация судебных административных органов. Такая модель действует в большинстве государств, судебная система которых основывается на общем праве (*common law*), а также во многих странах, где существует самостоятельное понятие административного права (Испания, большинство стран Латинской Америки).

*Государственный совет*. Такой орган административной юстиции является наследником рим-

ского Совета принцепса. В своей современной форме Государственный совет появился во Франции с принятием республиканской Конституции VIII года (1799 г.) Он представляет собой орган, объединяющий функции консультативного совета при исполнительной власти и высшего административного суда. Государственный совет существует, в частности, в Нидерландах, Бельгии, Италии, Греции, Турции, Колумбии. Право такой системы на существование несколько раз оспаривалось в Европейском суде по правам человека, однако суд подтвердил ее законный характер.

*Высший административный суд*. Имеется в виду административный суд, не связанный организационно ни с судами по гражданским делам, ни с исполнительной властью. Такой суд впервые был создан в Австрии в конце XIX века. Сегодня такие суды включены в судебную систему некоторых стран.

*Системы смешанного характера*. В системах смешанного характера первой инстанцией, рассматривающей административные споры, являются обычные суды общей юрисдикции, а следующей инстанцией выступает специализированный административный суд (Нидерланды, Чешская Республика). В некоторых странах, напротив, существуют административные суды первой инстанции, решения которых могут быть обжалованы в вышестоящем суде общей юрисдикции (Австралия, Швейцария)<sup>5</sup>.

Исследуя различные модели административной юстиции авторы статьи приходят к выводу о том, что необходимо отказаться от квазисудебных органов. Их сейчас насчитывается свыше 70 в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (далее КоАП РФ). Более того, субъекты РФ вправе по своим составам правонарушений делегировать полномочия этим органам. По нашему мнению, это не позволяет формировать единую судебную что приводит к разным подходам в толковании норм КоАП РФ.

Остается два варианта: во-первых, отнести все дела к компетенции судов общей юрисдикции; во-вторых, создать специализированные суды.

Если говорить о первом варианте, то сейчас идет процесс объединения ВАС РФ и ВС РФ. Такой подход представляется половинчатым, так как порядок рассмотрения административных дел, как деликтного характера так и не деликтного характера распределяется между арбитражными судами и судами общей юрисдикции.

<sup>5</sup> Жерар Марку. Там же.

<sup>1</sup> Бойцова В.В., Бойцова Л.В. Системы судебного контроля за администрацией: классические модели и модификации. Материалы семинара. — М., 2002. — С. 18–31.

<sup>2</sup> Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. — М., 2001. С. 4–21.

<sup>3</sup> Зеленцов А.Б. Административная юстиция // URL: <http://rudocs.exdat.com>.

<sup>4</sup> Жерар Марку. Структура административной юстиции: опыт применения различных моделей // Международный экспертный семинар «Роль административной юстиции в защите прав человека» 14–15 декабря, 2009 г. // URL: <http://eu-kaz-humanrights-2012.org>.

Мы писали о том, что дела, возникающие из административно-правовых отношений должны рассматриваться только судами как органами, не зависящими от государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов<sup>6</sup>.

В научном мире среди российских юристов — ученых и практиков — идет активная дискуссия о необходимости создания административных судов: высказываются разные точки зрения, проводятся фундаментальные научные исследования, изучаются различные проблемы<sup>7</sup>.

Анализируя зарубежный опыт, необходимо отметить, что в ряде государств (Германия, Австрия, Польша, Чехия и др.) предметом спора являются административные акты; в Испании, Франции, Португалии — предметом спора является охраняемый законом интерес.

*Виды исков* различные. Так, во Франции выделяются, например, пять видов споров, подпадающих под компетенцию органов административной юстиции, и соответственно пять видов исков<sup>8</sup>. В Японии в соответствии со ст. Закона 1962 г. о порядке разрешения административных споров выделяют четыре основных вида административных исков<sup>9</sup>. В Иордании всего два вида административных исков: 1) иски об аннулировании; 2) иски из полных споров (иски о возмещении).

<sup>6</sup> Приженникова А.Н. Создание административных судов — насущная необходимость российской судебной системы // Административное право и процесс. — 2010. — № 3.

<sup>7</sup> Власов А. Какой будет административная юстиция? // Российская юстиция, 2002. — № 11. — С. 18; Салищева Н.Г., Хамаева Н.Ю. Административная юстиция, административное судопроизводство // Государство и право, 2002. — № 1. — С. 8; Стариков Ю.Н. Административные суды: новые аргументы «за» и «против» / Под ред. В.Н. Радченко. М., 2004. — С. 95; Приженникова А.Н. Актуальные вопросы в совершенствовании административного судопроизводства в России // Сборник молодых ученых, МГИУ. М.: 2004; Она же: Административное судопроизводство в РФ: состояние и перспективы развития: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Приженникова А.Н. М., 2005; Баранов В.А., Приженникова А.Н. Актуальные аспекты административного судопроизводства в РФ // Вестник Московского государственного индустриального университета. М.: МГМУ, 2005; Приженникова А.Н. Создание административных судов — насущная необходимость российской судебной системы // Административное право и процесс, 2010. — № 3.

<sup>8</sup> Брэбан Г. Французское административное право. — М., 1988.

<sup>9</sup> Зеленцов А.Б. Теоретические проблемы административного иска // Правоведение. — 2005. — № 6; Его же. Административное судопроизводство в России: проблемы правового регулирования // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. — 2003. — № 2.

*Принципы административного судопроизводства* используются достаточно общие, такие как равенство всех перед законом, гласность, открытость, беспристрастное разрешение дела, конфиденциальность, право обращения в административный орган и другие.

*Административное обжалование* не является обязательным условием для обращения в суд во многих законодательствах стран бывшего СНГ. Так, например, при проведении конференции «Перспективы развития административной юстиции в Республике Казахстан», которая проходила 10 декабря 2011 г. в г. Астана дискуссионным оказался вопрос о том, должно ли обжалование в административном порядке быть альтернативой обращению в суд или является обязательным условием для такого обращения<sup>10</sup>. В Республике Молдова, Грузии, Беларуси предусмотрено обязательное предшествующее административное обжалование решений, действий либо бездействия административных органов по общим правилам, если законодательством не предусмотрено иное. Т.е. лицо, полагающее, что его права нарушены (оспорены), должно вначале использовать административный порядок защиты прав и лишь затем — судебный. В Литве для рассмотрения жалоб в административном порядке созданы комиссии по административным делам с независимым статусом.

*Административные процедуры.* В большинстве стран принят закон об административных процедурах (Казахстан, Кыргызстан, Литва, Грузия, Азербайджан, Армения, Беларусь).

В заключении хотелось бы отметить, что административное судопроизводство в Российской Федерации должно осуществляться по самостоятельному процессуальному порядку, отлично от гражданского и арбитражного процесса, где участвуют (или) по крайней мере должны участвовать равные в правовом положении субъекты. В административных правоотношениях правовое положение не одинаково, для этих отношений характерно отношения власти и подчинения, поэтому это неравенство должно компенсироваться в судопроизводстве по административным делам. Порядок доказывания закрепленный в ст. 249 Гражданского процессуального кодекса РФ от 14.11. 2002 № 138-ФЗ должен быть заимствован административным судопроизводством. Но это тоже мало, необходимо, чтобы суды это неукоснительно соблюдали. Анализ

<sup>10</sup> URL: <http://www.zakon.kz/4468884-perspektivy-razvitija-administrativnoj.html>

практики показывает, что в судах общей юрисдикции по делам публично-правового характера суды довольно часто переходят на принцип состязательности, тем самым нарушая правовое положение слабой стороны процесса. Это позволяет предполагать, что во-первых, суды должны быть специализированными, применительно к данной категории

дел; во-вторых, порядок судопроизводства должен отличаться от порядка по гражданским делам; в-третьих, чтобы исключить возможность влияния должностных лиц на конечный результат по делу, суды первой инстанции должны быть на один уровень выше уровня должностного лица или органа исполнительной власти.

### Библиография:

1. Бойцова В.В., Бойцова Л.В. Системы судебного контроля за администрацией: классические модели и модификации. Материалы семинара. — М., 2002. — С. 18–31.
2. Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. — М., 2001. С. 4–21.
3. Зеленцов А.Б. Административная юстиция // URL: // <http://rudocs.exdat.com>.
4. Жерар Марку. Структура административной юстиции: опыт применения различных моделей // Международный экспертный семинар «Роль административной юстиции в защите прав человека» 14–15 декабря, 2009 г. // URL: // <http://eu-kaz-humanrights-2012.org>.
5. Приженникова А.Н. Создание административных судов – насущная необходимость российской судебной системы // Административное право и процесс.-2010.-№ 3.
6. Власов А. Какой будет административная юстиция? // Российская юстиция.-2002.-№ 11.-С. 18.
7. Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю. Административная юстиция, административное судопроизводство // Государство и право.-2002.-№ 1.-С. 8.
8. Стариков Ю.Н. Административные суды: новые аргументы «за» и «против» / Под ред. В.Н. Радченко. М., 2004.-С. 95
9. Приженникова А.Н. Актуальные вопросы в совершенствовании административного судопроизводства в России // Сборник молодых ученых, МГИУ. М: 2004.
10. Приженникова А.Н. Административное судопроизводство в РФ: состояние и перспективы развития: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.14 / Приженникова А.Н. М., 2005.
11. Баранов В.А., Приженникова А.Н. Актуальные аспекты административного судопроизводства в РФ // Вестник Московского государственного индустриального университета. М:МГМУ, 2005.
12. Приженникова А.Н. Создание административных судов — насущная необходимость российской судебной системы // Административное право и процесс.-2010.-№ 3.
13. Брэбан Г. Французское административное право. — М., 1988.
14. Зеленцов А.Б. Теоретические проблемы административного иска // Правоведение. — 2005. — № 6.
15. Зеленцов А.Б. Административное судопроизводство в России: проблемы правового регулирования // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. — 2003. — № 2.
16. URL: // <http://www.zakon.kz/4468884-perspektivy-razvitiya-administrativnojj.html>.
17. Приженникова А.Н. Состояние правового регулирования административного судопроизводства: пути решения. // NB: Административное право и практика администрирования. — 2013. — 5. — С. 70 — 85. URL: [http://www.e-notabene.ru/al/article\\_8739.html](http://www.e-notabene.ru/al/article_8739.html)

### References (transliterated):

1. Boitsova V.V., Boitsova L.V. Sistemy sudebnogo kontrolya za administratsiei: klassicheskie modeli i modifikatsii. Materialy seminar. — М., 2002. — С. 18–31.
2. Salishcheva N.G., Khamaneva N.Yu. Administrativnaya yustitsiya i administrativnoe sudoproizvodstvo v Rossiiskoi Federatsii. — М., 2001. С. 4–21.
3. Zelentsov A.B. Administrativnaya yustitsiya // URL: // <http://rudocs.exdat.com>.
4. Zherar Marku. Struktura administrativnoi yustitsii: opyt primeneniya razlichnykh modelei // Mezhdunarodnyi ekspertnyi seminar «Rol' administrativnoi yustitsii v zashchite prav cheloveka» 14–15 dekabrya, 2009 g. // URL: // <http://eu-kaz-humanrights-2012.org>.

5. Prizhennikova A.N. Sozdanie administrativnykh sudov-nasushchnaya neobkhodimost' rossiiskoi sudebnoi sistemy // Administrativnoe pravo i protsess.-2010.-№ 3.
6. Vlasov A. Kakoi budet administrativnaya yustitsiya? // Rossiiskaya yustitsiya.-2002.-№ 11.-S. 18.
7. Salishcheva N.G., Khamaneva N.Yu. Administrativnaya yustitsiya, administrativnoe sudoproizvodstvo // Gosudarstvo i pravo.-2002.-№ 1.-S. 8.
8. Starilov Yu.N. Administrativnye sudy: novye argumenty «za» i «protiv» / Pod red. V.N. Radchenko. M., 2004.-S. 95.
9. Prizhennikova A.N. Aktual'nye voprosy v sovershenstvovanii administrativnogo sudoproizvodstva v Rossii // Sbornik molodykh uchenykh, MGIU. M: 2004.
10. Prizhennikova A.N. Administrativnoe sudoproizvodstvo v RF: sostoyanie i perspektivy razvitiya: avtoref. dis. ...kand. yurid. nauk: 12.00.14 / Prizhennikova A.N. M., 2005.
11. Baranov V.A., Prizhennikova A.N. Aktual'nye aspekty administrativnogo sudoproizvodstva v RF // Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo industrial'nogo universiteta. M:MGMU, 2005.
12. Prizhennikova A.N. Sozdanie administrativnykh sudov — nasushchnaya neobkhodimost' rossiiskoi sudebnoi sistemy // Administrativnoe pravo i protsess.-2010.-№ 3.
13. Breban G. Frantsuzskoe administrativnoe pravo. — M., 1988.
14. Zelentsov A.B. Teoreticheskie problemy administrativnogo iska // Pravovedenie. — 2005. — № 6
15. Zelentsov A.B. Administrativnoe sudoproizvodstvo v Rossii: problemy pravovogo regulirovaniya // Konstitutsionnoe pravo: vostochnoevropeiskoe obozrenie. — 2003. — № 2.
16. URL://<http://www.zakon.kz/4468884-perspektivy-razvitiya-administrativnoj.html>.
17. Prizhennikova A.N. Sostoyanie pravovogo regulirovaniya administrativnogo sudoproizvodstva: puti resheniya. // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya. — 2013. — 5. — С. 70 — 85. URL: [http://www.e-notabene.ru/al/article\\_8739.html](http://www.e-notabene.ru/al/article_8739.html)