

Филиппова Ирина Анатольевна

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ И ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ
СТАНОВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СУДОВ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Специальность 12.00.14 – Административное право;
финансовое право; информационное право
(юридические науки)**

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Тюмень - 2005

Работа выполнена на кафедре административного и финансового права института государства и права Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет»

Научный руководитель: заслуженный юрист Российской Федерации
доктор юридических наук, профессор
Севрюгин Виктор Егорович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Старилов Юрий Николаевич

кандидат юридических наук, доцент
Цыганова Елена Михайловна

Ведущая организация: Курганский Государственный Университет

Защита состоится 31 марта 2005 года в 10 часов на заседании диссертационного совета Д 212. 274. 06 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Ленина, 38 (зал заседаний совета).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет».

Автореферат разослан « ____ » _____ 2005 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук,
профессор

В. Д. Плесовских

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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

Следует отметить, что в последние годы в России в связи с проводимой судебной реформой внимание к проблеме административной юстиции усилилось. Однако до сих пор не разработан единый концептуальный подход к ее решению. Автоматический перенос на российскую почву любой из существующих в мире моделей вряд ли может быть результативным, ибо создаваемый правовой институт должен вписаться в уже действующую правовую систему.

Несмотря на то, что вопрос о создании административного судопроизводства можно считать решенным (его необходимость закреплена в ст. 118 Конституции РФ 1993 г.), формирование данного института в России вызывает множество споров. Так, до сих пор остается дискуссионным вопрос о понятии "административная

юстиция". Не решен окончательно вопрос о структуре и содержании законодательства, регулирующего институт административной юстиции. Много споров и дискуссий вызывают вопросы юрисдикции административных судов, соотношение административных судов с конституционными, арбитражными судами, судами общей юрисдикции. Остается актуальным также вопрос о роли административной юстиции в структуре административного права. Кроме того, при формировании специализированного административного судопроизводства возникает также много вопросов организационного характера (обеспечение независимости административных судов, финансирование, кадровое обеспечение).

На актуальность формирования в стране системы органов административной юстиции в настоящее время указывают специалисты в области административного, конституционного, гражданского и других отраслей права. В этой связи необходимо отметить работы таких ученых, как Ю.Н.Старилов, Ю.А.Тихомиров, Н.Г.Салищева, В. Е. Севрюгин, В. Д. Сорокин, Д. Н. Бахрах, М.С.Студеникина, Д.М.Чечот, Ю.А.Дмитриев, Н.Ю.Хаманева, К.С.Бельский, В.В.Бойцова и др.

Таким образом, научная разработка теоретико-правовых и организационных аспектов формирования административного судопроизводства призвана внести посильный вклад в осуществление судебной реформы России.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью диссертационного исследования является разработка комплекса теоретических, правовых и организационных положений формирования административных судов на современном этапе в Российской Федерации. Она включает в себя выявление проблем формирования административного судопроизводства в России и выработку на их основе научно-практических рекомендаций,

призванных способствовать созданию правового института административной юстиции.

Данная цель находит свое воплощение в постановке и решении следующих задач:

- исследовать и обобщить отечественный и зарубежный опыт организации административного судопроизводства;
- проанализировать современное состояние административной юстиции в России;
- определить цели, принципы, задачи административного судопроизводства;
- сделать анализ работы арбитражных судов и судов общей юрисдикции г. Тюмени и Тюменской области по рассмотрению административных дел;
- провести комплексное исследование теоретических, правовых и организационных вопросов формирования административных судов на современном этапе;
- разработать научно-практические рекомендации по организации административного судопроизводства в России.

Объект и предмет диссертационного исследования.

Объектом диссертационного исследования является институт административной юстиции.

Предметом исследования является современное состояние административной юстиции в России, а также существующие предпосылки для формирования административного судопроизводства.

Методология и методика диссертационного исследования. В процессе диссертационного исследования использованы общенаучные методы: наблюдение, описание, сравнение; методы статистической обработки данных, а также метод историзма.

Методологическую основу диссертационного исследования составила теория познания, ее всеобщий метод материалистической диалектики, а также основанные на нем формально-логические методы (анализ, синтез).

Для получения необходимых статистических данных были изучены сводные годовые статистические отчеты 1998 – 2004 гг. Судебного департамента о работе районных судов по рассмотрению уголовных, гражданских дел, материалов об административной ответственности г. Тюмени и Тюменской области, а также 2423 протокола судебных решений судов общей юрисдикции по делам, вытекающим из административно – правовых отношений, рассмотренным за 10 месяцев 2004 г.

Положения, выносимые на защиту.

1. Регулирование института административной юстиции вызывает множество спорных вопросов. Предлагается выделить два подхода к практической организации административной юстиции. Первый подход заключается в подчинении вопросов публичного права компетенции общих судов (доктрина единой юстиции), а второй – в подчинении вопросов публичного права компетенции администрации в виде особых судебно-административных коллегий, которые учреждались бы в ведомстве управления (доктрина специальных административных судов). Для России в силу отрицательных исторических традиций и особенностей отечественного менталитета более приемлема концепция формирования независимых административных судов, отдельных от судов общей юрисдикции.

2. При решении вопроса о системе территориальной подведомственности административных судов, наиболее приемлемой является следующая структура административного судопроизводства: на первой ступени административной юстиции - межрайонные административные суды. Следующей инстанцией предлагается

сделать федеральные окружные административные суды в 21 округе. Вышестоящими по отношению к ним инстанциями должны быть административные суды в 7 федеральных округах, перечень которых утвержден Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. Высшей инстанцией должна быть Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ. Причем президиумы, имеющие право рассматривать протесты в порядке надзора, следует создать в 7 судах федеральных округов.

3. Конституционный принцип независимости судей и подчинения их только закону должен быть одним из основополагающих в административном судопроизводстве. Положения о независимости административных судов должны быть внесены в административное процессуальное законодательство (планируемые Федеральный конституционный закон об административных делах и Административный процессуальный Кодекс РФ). Независимость судей необходимо обеспечить не только за счет территориальной ограниченности судов от администрации, но и целесообразно обеспечить гарантиями деятельности самого административного суда, самостоятельного в организационном, финансовом и материально-техническом отношениях от любых других органов и осуществляющего независимое кадровое и информационное обеспечение своей деятельности; установленными федеральным законом несменяемостью, неприкосновенностью, равенством прав судей; порядком приостановления и прекращения полномочий судьи; правом на отставку судей; обязательностью принятой процедуры административного судопроизводства; запретом, какого бы то ни было вмешательства в судебную деятельность; предоставлением судье материального и социального обеспечения, гарантий безопасности, соответствующих его высокому статусу.

4. На основе анализа данных работы арбитражных судов и судов общей юрисдикции г. Тюмени и Тюменской области количество дел, вытекающих из административно-правовых отношений, в период с 1998 по 2004 неуклонно растет. Данное увеличение доказывает необходимость создания специализированных административных судов, в рамках которых гражданин мог бы защитить свои права от произвола органов государственной и местной администрации.

5. При решении организационных вопросов формирования административных судов актуальной является проблема подготовки квалифицированных кадров. Решение проблемы квалификации кадров предполагается в специализации судей на административных делах уже на современном этапе, разработку учебно-методических пособий и программ семинаров по курсу административной юстиции для работающих судей, введение курса административной юстиции на юридических факультетах ВУЗов страны, разработку справочно-информационных пособий рекомендательного характера, в котором бы систематизировался и обобщался накопленный судебными органами опыт рассмотрения административных дел.

Научная новизна и практическая значимость. Институт административной юстиции является новым для России. В связи с этим вопрос разработки единой концептуальной модели административной юстиции и формирования административных судов, несмотря на дискутируемость в научных кругах, остается актуальным. Несмотря на то, что проблема формирования административных судов на современном этапе стоит достаточно остро, до сих пор нет единой теоретико-правовой, законодательной и организационно - методической базы для их создания.

Научная новизна работы состоит в исследовании института административной юстиции с позиции организационно-правовых проблем становления административных судов в России.

Практическая значимость работы заключается в том, что теоретико-правовые исследования, а также полученные нами статистические данные могут быть использованы законодательными органами федерального уровня. Разработанная программа по спецкурсу «Административная юстиция» может быть использована преподавателями юридических дисциплин ВУЗов в процессе преподавания.

Апробация результатов исследования. Данное исследование нашло свое отражение в монографии «Вопросы организации деятельности административных судов в Российской Федерации» и шести статьях. Автор принял участие в Международной конференции молодых ученых «Предпринимательство в России» г. Санкт-Петербург и Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы Российского права на современном этапе» г. Пенза.

Структура диссертации. Работа состоит из двух глав, 9 параграфов, списка сокращений, введения и заключения, имеет 4 графика, 1 таблицу, приложения.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, формулируются цели и задачи, предмет и объект исследования, его методологическая основа, теоретическая и практическая значимость, нормативно-правовая и научная база, структура работы.

Первая глава «Место и роль института административной юстиции в системе Российской юстиции» посвящена исследованию исторического опыта, а также современного состояния административной юстиции в России и за рубежом и включает 5 параграфов.

В **первом параграфе** «Становление и развитие административного судопроизводства в России» обобщается исторический опыт организации административной юстиции в России.

На основе изученных литературных источников делается вывод, что исторически в России институт административной юстиции существовал с XVI в., когда действовали Челобитные приказы. Практически за все время существования в царской России административная юстиция были неотделима от органов административной власти. При этом неоднократно предлагались проекты по передаче рассмотрения жалоб на действия органов власти в суд (реформа, предложенная Столыпиным, нововведения, предложенные Временным правительством). Однако они так и не нашли своего воплощения в жизнь.

Советский период развития административной юстиции характеризовался ее двойственностью. С одной стороны, официальной властью отрицалась сама необходимость института административной юстиции. С другой стороны, действовали отдельные комитеты, занимавшиеся разбором жалоб граждан на

действия властей. Таким образом, эти органы административной юстиции также не выходили за рамки органов управления.

Ситуация начала меняться со времен правления Н.С. Хрущева, во времена так называемой оттепели, когда гражданам постепенно начали предоставляться права обжаловать действия администрации в судебном порядке. Эти изменения нашли свое отражение в Конституции 1977 г., Гражданском процессуальном кодексе, а также целом ряде прогрессивных с точки зрения права законодательных актов.

Существенное изменение в развитие института административной юстиции внесли Конституция РФ 1993 г., а также Закон РФ от 27 апреля 1993 г. "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан", провозгласившие принцип "всеобщности обжалования".

Однако следует отметить, что на сегодняшний момент в России действуют те же элементы административной юстиции, которые действовали в СССР, а именно:

- жалобы на действия администрации рассматриваются как в административном, так и в судебном порядке;
- споры разрешаются судами общей юрисдикции, а не специализированными судами либо трибуналами;
- порядок рассмотрения дел регламентируется нормами Гражданско-процессуального кодекса РФ.

Во **втором параграфе** «Административная юстиция в странах с англо-американской и континентальной системой права» изучаются аспекты становления и развития двух основных исторически сложившихся в мире моделей административной юстиции – континентальной и англо-американской. Особенностью континентальной модели является наличие системы специализированных судов, которые, как правило, отделены от общей

судебной системы. Англо-американская модель отличается отсутствием специализированных судов, наличием в рамках отдельных министерств и ведомств многочисленных административных трибуналов, а также широкой компетенцией общих судов по разрешению административно-правовых споров.

Следует отметить, что административная юстиция быстрыми темпами развивается в странах бывшего социалистического лагеря. При этом большинство стран Восточной Европы выбрало континентальную модель административной юстиции (Польша, Эстония, Латвия, Молдова, Украина). Реформа в этих странах идет различными темпами, однако во всех этих странах предполагается создание административных судов.

Анализ исторического и зарубежного опыта, казалось бы, заставляет полагать, что России ближе англо – американская модель, поскольку на всем протяжении существования административной юстиции споры между гражданами и администрацией рассматривались вышестоящими органами власти, и лишь при неудовлетворении таких жалоб – в судах общей юрисдикции. Отметим также, что на протяжении многих лет судебное решение таких споров было скорее исключением, чем общепризнанным правилом.

Однако такая система не оправдывает себя на практике. Вышестоящие органы управления в России зачастую не столько преследуют соблюдение законности, сколько свои ведомственные интересы. Суды же общей юрисдикции, на которые с 1993 г. легла обязанность рассмотрения жалоб граждан не только на исполнительные документы административной власти, но и на нормативно – правовые акты, оказались плохо подготовленными к рассмотрению дел такого рода. Между тем, число таких жалоб с каждым годом увеличивается, о чем подробнее будет сказано ниже. В связи с проводимыми реформами и регулярными изменениями

действующего законодательства данные споры требуют особой подготовки и квалификации судей. Имеющиеся кадры в судах общей юрисдикции зачастую такой подготовки не имеют. Кроме того, в силу сложившихся исторических причин они в ряде вопросов зависят от администрации. Поэтому, на наш взгляд, англо – американская модель, требующая наличия определенных традиций судоустройства, неприемлема для России.

Но и безоговорочно отдать предпочтение континентальной модели также нельзя. Этого не позволяют сложившиеся национальные традиции судоустройства.

Мы считаем, что в России необходимо создание административных судов, однако происходить это должно постепенно, с учетом возможностей текущего момента и национального менталитета. Прогнозированию наиболее вероятных шагов судебной реформы России относительно административной юстиции и посвящена настоящая работа.

Однако уже на основе проведенного в данной части работы анализа можно сказать, что необходимость кардинального изменения существующего института административной юстиции назрела давно.

Третий параграф «Институт административной юстиции в судебной системе Российской Федерации» посвящен изучению состояния теоретических разработок развития административной юстиции в России, а также анализу современных концепций его реформирования.

Согласно текущему законодательству, дела, вытекающие из административно-властных полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, разрешаются судами общей юрисдикции. Однако требовать от них быстрого и качественного рассмотрения растущего в свете реформы объема административных дел нельзя вследствие интенсивной загруженности судей общей

юрисдикции, а также проблем финансового характера. Кроме того, вызывает сомнение и объективность выносимых судьями общей юрисдикции решений в отношении региональных начальников, так как из-за недостатка финансирования суды получают от них определенную материальную поддержку.

В связи с вышеизложенным необходимость кардинального реформирования института административной юстиции признается как учеными – административистами, так и законодательными органами.

Однако механизмы осуществления реформы вызывают множество спорных вопросов.

Анализ имеющихся научных позиций позволяет выделить два подхода к практической организации административной юстиции. Первый подход заключается в подчинении вопросов публичного права компетенции общих судов (доктрина единой юстиции), а второй — в подчинении вопросов публичного права компетенции администрации в виде особых судебно-административных коллегий, которые учреждались бы в ведомстве управления (доктрина специальных административных судов).

Исходя из этих двух основных концепций, в современной юридической литературе можно встретить несколько вариантов реформирования административного судопроизводства:

1. Создание административных судов, не зависимых от администрации и отделенных от судов общей юрисдикции (Н.Ю. Хаманева, Ю.Н. Стариков, В.В. Бойцова). При этом создание административных судов может осуществляться поэтапно через выделение специализированных судебных палат на базе судов общей юрисдикции с последующим их отделением (Н.Ю. Хаманева, Ю.Н. Стариков) либо механизм таких преобразований не рассматривается (В.В. Бойцова).

2. Создание административных коллегий в рамках судов общей юрисдикции (Ю.А. Тихомиров).

3. Создание судебных присутствий по административным делам в судах общей юрисдикции и одновременно создание института «квазисудебных» органов, которые рассматривали бы административные споры между отдельными ведомствами и гражданами (по типу административных трибуналов) (Н.Г. Салищева).

4. Создания специализированных органов и выделения административных судов из судов общей юрисдикции не требуется. Административная юстиция – часть гражданского процесса. Реформирование должно пойти по пути совершенствования гражданского процессуального законодательства (Д.Н. Бахрах).

Необходимость создания административных судов также продиктована их практической необходимостью. Уже сейчас, при отсутствии специализированных органов административной юстиции, как минимум 10 % дел, ежегодно рассматриваемых судами общей юрисдикции, можно отнести к подведомственности административных судов. При этом после создания таких органов можно уверенно прогнозировать рост данной категории дел.

В четвертом параграфе «Законодательная основа административного судопроизводства в Российской Федерации» проанализировано состояние текущего законодательства, регламентирующего рассмотрение жалоб граждан на действия административных органов.

На современном этапе производство по жалобам на действия (бездействие) органов администрации, государственных служащих и должностных лиц регламентируется Законом РФ от 27 апреля 1993 г. N 4866-1 "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан", а также тремя Кодексами: ГПК РФ, КоАП РФ и АПК РФ.

По нашему мнению, такое регулирование института административной юстиции, справедливо названного Ю.Н. Стариковым гарантом правового государства, является не соответствующим требованиям времени.

Законодатель согласен с необходимостью осуществления кардинальных реформ в сфере правового регулирования административной юстиции. Об этом свидетельствуют не только публикации в печати, о которых говорилось выше, но и разрабатываемые в настоящий момент законопроекты, посвященные регулированию данного правового института.

Так, Верховный Суд РФ 22 июня 2000 г. на своем Пленуме принял постановление "О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "О судостроительстве РСФСР" и Гражданский процессуальный кодекс РСФСР", предусматривающее создание судебных коллегий по административным делам. Об этом говорится и в проекте федерального конституционного закона "О судах общей юрисдикции", внесенного Президентом РФ в Государственную Думу в 1999 г. Однако 19 августа 2000 г. было принято новое постановление Пленума Верховного Суда РФ "О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных конституционных законов "О федеральных административных судах в Российской Федерации", "О внесении дополнений в Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации" и "О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон "О военных судах Российской Федерации", а в октябре 2000 г. еще одно постановление Пленума Верховного Суда РФ "О внесении изменений в проекты федеральных конституционных законов "О федеральных

административных судах в Российской Федерации" и "О внесении дополнений в Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации".

В пятом параграфе первой главы «Цели, задачи и принципы создания системы административных судов в России» на основе анализа текущего законодательства, а также позиций ученых-правоведов сделаны следующие выводы относительно целей, задач и принципов административной юстиции.

По нашему мнению, наиболее приемлемой для России моделью развития административной юстиции, с учетом особенностей сложившейся ситуации, а также мирового и исторического опыта, является создание независимых специализированных административных судов. При этом осуществление реформы административного судопроизводства должно идти поэтапно, начиная с выделения специализированных коллегий из судов общей юрисдикции. Это обусловлено, прежде всего, экономическими соображениями, а также отсутствием исторического опыта работы таких судов.

Целью создания административных судов является создание эффективного судебного контроля за действиями и решениями исполнительной власти, призванного обеспечивать права и свободы человека и гражданина.

Нами выделены следующие основные задачи административной юстиции:

1. контроль за законностью деятельности государственных и муниципальных органов, а также их служащих в пределах установленных для них законодательством полномочий;
2. проверка качества исполнения установленных для должностных лиц обязанностей;

3. обеспечение действия механизма ответственности государственных органов и их должностных лиц за неисполнение либо некачественное и неполное исполнение своих обязанностей;

4. содействие практическому восстановлению нарушенных прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц;

5. утверждение и поддержание авторитета норм объективного права.

На наш взгляд, при рассмотрении административного дела должны соблюдаться все принципы гражданского судебного процесса: общедоступность (право каждого заинтересованного лица на обращение в суд, закрепленное в ст. 3 ГПК РФ); законность (ст.ст. 2, 11); равенство сторон перед законом и судом (ст. ст. 6, 12); независимость судей (ст. 8); устность (ст. 9); гласность судебного разбирательства (ст. 10); объективность (ст. 12); беспристрастность (ст. 12); состязательность сторон (ст. 12); обязательность судебных постановлений (ст. 13).

Однако, по нашему мнению, административное судопроизводство должно также учитывать особенности, характерные для подведомственной ему категории дел.

Так, принцип состязательности процесса к административным спорам может быть, применим с оговорками. Как уже упоминалось, и действующее российское законодательство, и мировая практика бремя доказывания возлагают исключительно на обвиняемую сторону – орган власти (должностное лицо, его представляющее). Поэтому принцип состязательности в административном процессе должен звучать, по нашему мнению, как принцип, существовавший еще в римском праве: «никто не может быть осужден, не будучи заслушан».

Кроме того, учитывая специфику рассматриваемых административными судами дел, по нашему мнению, одним из

принципов административного судопроизводства должен быть принцип защиты доверия к власти.

Вторая глава «Организационно-правовые аспекты деятельности административных судов в России» посвящена проблеме формирования административных судов в России и состоит из 4 параграфов.

Первый параграф «Определение подсудности в сфере административного производства» посвящен вопросам разграничения юрисдикции будущих административных судов от существующих судопроизводств.

Как показало исследование, юрисдикция специализированных административных судов в работах ученых – правоведов определяется в основном лишь в общих чертах. Единой концепции по этому вопросу нет. В связи с этим при определении подсудности административных дел рассматриваются следующие вопросы:

1) разграничение компетенции административных судов от Конституционного суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов федерации;

2) разграничение компетенции административных судов и арбитражных судов в вопросах о признании индивидуальных и нормативных актов органов местного самоуправления недействительными;

3) разграничение полномочий административных судов и судов общей юрисдикции.

При разграничении подсудности конституционных и административных судов, на наш взгляд, можно руководствоваться следующими положениями, выдвинутыми В. Кряжковым и Ю. Стариковым:

- в субъектах Федерации, имеющих конституционные (уставные) суды, они в первичном порядке рассматривают дела о

конституционности законов и иных нормативных актов субъектов Федерации, а также нормативных актов органов местного самоуправления;

- в случае если возникает спорная подведомственность рассматриваемого дела, административный суд приостанавливает его рассмотрение до завершения процедуры в конституционном (уставном) суде;

- в субъектах Федерации, где отсутствуют конституционные (уставные) суды, административные суды рассматривают также конституционные споры в границах соответствующего субъекта до образования конституционного (уставного) суда.

При разграничении компетенции административных и арбитражных судов на наш взгляд, главными критериями, позволяющими разграничить административное судопроизводство и арбитражный процесс, являются:

1) статус лица, оспаривающего решение (осуществляет физическое либо юридическое лицо предпринимательскую деятельность либо нет);

2) юридический характер оспариваемого документа (нормативный правовой акт или ненормативный).

В случае если физическое либо юридическое лицо, оспаривающее решение администрации, осуществляет предпринимательскую деятельность, предмет спора связан непосредственно с ней, а оспариваемый акт, является ненормативным, спор подлежит рассмотрению в арбитражном суде. Если же физическое либо юридическое лицо предпринимательской (коммерческой) деятельности не осуществляет, либо оспариваемый акт является нормативно – правовым, то данный спор подсуден административному суду.

С введением административных судов встает также вопрос о разграничении компетенции гражданского и административного процессуального законодательства.

Учитывая, что производство по делам, вытекающим из публично – правовых отношений, значительно отличается от всех остальных видов производства, представляется логичным, что после введения института административных судов данная категория дел составит основную часть их подведомственности и полностью будет изъята из гражданского процесса.

По нашему мнению, данные споры должны решаться по правилам гражданского судопроизводства только в том случае, если суд установит, что имеет место спор о праве (как это предусмотрено в ч. 3 ст. 247 ГПК РФ, отсылающей в этом случае к ст. 131 и 132 ГПК РФ, регулирующим правила искового производства). В остальных случаях данная категория дел должна решаться в порядке административного судопроизводства.

Во **втором параграфе** «Тенденции развития законодательства об административном судопроизводстве» сделана попытка определить место административного судопроизводства в структуре административного права.

Проведенный анализ позволяет нам предложить следующее соотношение нормативных актов, регулирующих административные правоотношения:

- 1) Конституция РФ;
- 2) Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»;
- 3) Федеральный закон «Об административных процедурах»;
- 4) Федеральный конституционный закон «Об административных судах РФ»;
- 5) Административно-процессуальный кодекс РФ;

6) КоАП РФ;

7) Федеральный закон "Об основах государственной службы РФ", нормы КоАП, гражданского и уголовного законодательства, устанавливающие ответственность должностных лиц.

Раскрывая проблематику **третьего параграфа** «Обеспечение независимости федеральных административных судов», мы пришли к выводу, что одним из наиболее дискуссионных вопросов в исследуемой сфере является вопрос о системе территориальной подведомственности административных судов, что должно обеспечить их независимость от местной администрации.

Нам близка позиция Ю. Жаднова, предлагающего следующую структуру административного судопроизводства: на первой ступени административной юстиции - межрайонные административные суды. Следующей инстанцией предлагается сделать федеральные окружные административные суды в 21 округе. Вышестоящими по отношению к ним инстанциями должны быть административные суды в 7 федеральных округах, перечень которых утвержден Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. Высшей инстанцией должна быть Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ. Причем президиумы, имеющие право рассматривать протесты в порядке надзора, следует создать в 7 судах федеральных округов.

Однако механизм обеспечения независимости административных судов не сводится лишь к их территориальному расположению. К нему относятся также вопросы финансирования административных судов, наделения административных судей полномочиями, обеспечение независимости судей.

Мы полагаем, что независимость финансирования административных судов имеет смысл закрепить законодательно (в Федеральном конституционном законе об административных судах либо в административном процессуальном кодексе РФ). Порядок

наделения полномочиями судей административных судов также следовало бы закрепить на уровне Федерального конституционного закона.

Большую роль в обеспечении независимости административных судов играет также независимость состава судей.

Закон об административном судостроении Российской Федерации (Федеральный конституционный закон, Административный процессуальный Кодекс РФ) должен обеспечить материальные гарантии независимости судьи административного суда, связанные с оплатой его труда, предоставлением ежегодного отпуска, социальным обеспечением, предоставлением жилья, социально-бытовым обслуживанием, обязательным государственным страхованием жизни и здоровья судьи, а также принадлежащей ему и членам его семьи собственности и др., а также содержать нормы, запрещающие судьям участие в политических партиях и движениях, совмещать судебную деятельность с работой в государственных, общественных, иных предприятиях, учреждениях и организациях.

На наш взгляд, данные меры могут способствовать обеспечению независимости административных судов.

Исследуя **в четвертом параграфе** «Организационно-правовые проблемы административного судопроизводства» организационные вопросы формирования административных судов, можно отметить, что наиболее остро, на наш взгляд, стоят вопросы финансирования и расширения судебного корпуса. Причем вопросы численности кадрового состава и финансового обеспечения административных судов следует решать на уровне Федерального бюджета.

Не менее важной представляется, на наш взгляд, проблема подготовки квалифицированных кадров. Она обусловлена относительной молодостью института административной юстиции в России, отсутствием учебно-методической базы, обобщающей как

теоретические разработки в сфере административного судопроизводства, так и существующую судебную практику, отсутствием учебных пособий, посвященных курсу административной юстиции.

Решение проблемы квалификации кадров мы видим в специализации судей на административных делах уже на современном этапе, разработку учебно – методических пособий и программ семинаров по курсу административной юстиции для работающих судей, введение курса административной юстиции на юридических факультетах ВУЗов страны, разработку справочно-информационных пособий рекомендательного характера, в котором бы систематизировался и обобщался накопленный судебными органами опыт рассмотрения административных дел. Причем, на наш взгляд, это мог бы быть программный продукт с еженедельным обновлением нормативной базы по типу существующих справочно-правовых систем (СПС «Гарант», СПС «Консультант плюс» СПС «Референт» и т.д.).

Представляется, что такие меры способны существенно улучшить проблему квалифицированных кадров.

В заключение содержатся предложения и выводы автора исследования. Подводится итог проделанной работе, подчеркивается, что большинство полученных в исследовании выводов могут послужить не только вкладом в развитие теории административной юстиции в России, но и быть реализованными на практике.

**СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ
НАШЛО СВОЕ ОТРАЖЕНИЕ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ:**

1. Филиппова И. А. Вопросы организации деятельности административных судов Российской Федерации. Тюмень, ТГУ. 2003. – 8,0 п. л.
2. Филиппова И. А. Административная юстиция: часть гражданского процесса или отдельная ветвь правосудия? // Вестник академии российских энциклопедий. Челябинск, 2003. – 0,2 п. л.
3. Филиппова И. А. Современные концепции развития административной юстиции: анализ различных подходов к вопросу // Вестник академии российских энциклопедий. Челябинск, 2003. – 0,2 п. л.
4. Филиппова И. А. Финансовые проблемы формирования административного судопроизводства в Российской Федерации // Предпринимательство и реформы в России: Материалы Девятой Международной конференции молодых ученых-экономистов. СПб.: ОЦЭиМ, 2003. 0,1 п. л.
5. Филиппова И. А. Об определенности структуры административно-процессуального законодательства // Тенденции и противоречия развития российского права на современном этапе: Материалы Второй Всероссийской научно-практической конференции. Пенза, 2003. – 0,2 п. л.
6. Филиппова И. А. Квалификация кадров административных судов - организационно-правовая проблема административного судопроизводства // Материалы научно-практической конференции молодых ученых и аспирантов. Тюмень. ТюМГАСА. 2004. 0,2 п. л.
7. Филиппова И. А. Дела, возникающие из публичных правоотношений: новеллы административного и гражданского процессуального законодательства // Актуальные проблемы Российского права на современном этапе: Материалы 3-ей Всероссийской научно-практической конференции. Пенза, 2004. – 0,2 п. л.
8. Филиппова И. А. Тенденции развития законодательства об административном судопроизводстве // Тенденции и противоречия развития российского права на современном этапе: Материалы Третьей Всероссийской научно-практической конференции. Пенза, 2004. – 0,2 п. л.