

Вячеслав Николаевич ПОБЕДИНСКИЙ¹
Сергей Сергеевич КВАЧ²
Наталья Владимировна ФРОЛОВА³

УДК 342.9

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ГЛОБАЛЬНЫЙ КОНТЕКСТ
И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

¹ кандидат философских наук,
доцент кафедры гражданского права и процесса,
Нижевартовский экономико-правовой институт
(филиал Тюменского государственного университета)
pobedinsky@gambler.ru

² кандидат юридических наук,
доцент кафедры правоохранительной деятельности и адвокатуры,
Югорский государственный университет (г. Ханты-Мансийск)
kvachss@yandex.ru

³ доктор юридических наук, доцент,
директор Нижевартовского
экономико-правового института
(филиал Тюменского государственного университета),
заслуженный юрист ХМАО-Югры
nat68366847@yandex.ru

Аннотация

В статье рассмотрены теоретико-прикладные аспекты развития административной юстиции в современной России и в мире в контексте проблемы становления транснационального права. Затронуты общетеоретические и философско-правовые вопросы дальнейшего формирования и развития правового государства в современной России

Цитирование: Побединский В. Н. Административная юстиция в современной России: глобальный контекст и перспективы развития / В. Н. Побединский, С. С. Квач, Н. В. Фролова // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2016. Том 2, № 4. С. 96-106.

DOI: 10.21684/2411-7897-2016-2-4-96-106

по пути соблюдения баланса интересов общества, личности, органов исполнительной власти и местного самоуправления. Рассмотрен тезис о балансе интересов исполнительной власти и личности на базе деятельности судов, специализирующихся, в том числе, и на административном судопроизводстве.

На примере стран континентальной Европы (Франция, Германия, Италия), а также США, КНР и России, рассмотрены национальные системы административной юстиции. Применительно к Российской Федерации, акцент сделан на судебной реформе 2014 г. и на совершенствовании системы отечественного законодательства, логичным этапом развития которого стало принятие в марте 2015 г. Кодекса административного судопроизводства РФ.

В статье выдвинут авторский тезис об особенностях континентальной (романо-германской) и англосаксонской правовых систем административной юстиции. По итогам анализа проблемы сделаны выводы о путях и специфике дальнейшего формирования системы административной юстиции в современной России.

Ключевые слова

Административная юстиция, правовое государство, судебная реформа в Российской Федерации 2014 г., Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, правовые модели административной юстиции.

DOI: 10.21684/2411-7897-2016-2-4-96-106

Защита прав и свобод человека и гражданина являются, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, обязанностью государства. Вместе с тем правовое государство должно опираться на четко действующий механизм юридической ответственности. Для освобождения личности необходимо решительное переосмысление распространенных представлений о «примате» государства над правом [5, с. 371-372]. Обуздать «Демона власти» может только правовое государство как комплекс социально-политических и культурно-правовых мер [2, с. 516-526].

Неотъемлемым элементом правового государства служит институт судебного контроля за деятельностью органов исполнительной власти и местного самоуправления — институт административной юстиции. Как отмечает ряд исследователей, в настоящее время его формирование в Российской Федерации еще не закончено, более того, однозначно не определены пути его развития. Административная юстиция как самостоятельная концепция еще не в полной мере разработана и систематизирована в науке административного права [3].

Сферой действия административной юстиции являются общественные отношения, складывающиеся в сфере публичного управления [1, с. 54]. В целом институт административной юстиции, административного судопроизводства, правосудия по административным делам представляет собой судебный контроль за управлением (управленческими действиями органов исполнительной власти,

должностных лиц, государственных и муниципальных служащих в Российской Федерации) [8, с. 891].

Д. Т. Караманукян отмечает обусловленность выбора определенного типа административной юстиции особенностями специфических правовых культур и организации государственной власти в той или иной стране [4, с. 16]. Известный русский правовед В. А. Рязановский указывал, что в странах Западной Европы термин «административная юстиция» получил широкое распространение в XIX в., сыграв позитивную роль в создании правовой защиты граждан от действий и решений публичного управления и его органов.

В начале XX в. в мире существовали два подхода к практической организации административной юстиции, отражавшие два противоположных взгляда на этот институт. Первый подход — подчинение вопросов публичного права компетенции общих судов (доктрина единой юстиции), второй — подчинение вопросов публичного права компетенции администрации в виде особых судебно-административных коллегий, которые учреждались бы в ведомстве управления (доктрина специальных административных судов). Этим двум направлениям теоретической мысли соответствовали две практические системы организации административной юстиции: единая административная юстиция Великобритании, Северо-Американских Штатов, Швейцарии, Дании, Норвегии, Бельгии и система специальных коллегий, установленная в ведомстве управления во Франции, Испании, Португалии, Пруссии и других германских государствах [9, с. 39-40].

В теоретических вопросах деятельности административной юстиции указанный выше подход сохраняется и сегодня. Так, исследователи сводят существующие системы административной юстиции к четырем основным моделям: общесудебной, административной, квазисудебной и административно-судебной [4, с. 15]. При этом в науке административного права они выделяют три типа построения системы административной юстиции: немецкий, англосаксонский и французский [1, с. 56].

Рассмотрим конкретные примеры внутригосударственных моделей административной юстиции, наиболее распространенные в современном мире. Организация административной юстиции в Германии во многом сохранила систему административных судов Пруссии XIX в.: административные суды земель, Высший административный суд земли и Федеральный административный суд ФРГ. Административные суды Германии независимы от органов активного управления и образуют одну из ветвей судебной системы ФРГ. Рецепция германской административной юстиции имеет место в системах административного правосудия Австрии и Португалии [1, с. 56].

Французская модель административной юстиции характерна также и для таких стран, как Бельгия, Италия, Нидерланды, Люксембург, Греция. Французская система административной юстиции и разрешения административных споров является трехзвенной, включающей в себя окружные административные трибуналы, апелляционные административные суды и Высший административный суд — Государственный Совет Французской Республики [1, с. 57].

Параллельно судам общей юрисдикции или административным судам публично-правовые споры могут рассматриваться околосудебными или квазисудебными органами (*quasi* лат. — «нечто, вроде, как будто, как бы, псевдо, почти, словно»). Решения квазисудебных органов не являются окончательными и могут быть пересмотрены судом общей юрисдикции или административным судом. Специфика квазисудебных органов заключается в том, что *de jure* они являются зависимыми от органов администрирования, часто решают вопросы неправового характера, а процедурные моменты деятельности таких органов прописываются, как правило, актами органа управления, а не законом (за исключением США, где действует единый Федеральный закон об административной процедуре 1946 г.) [1, с. 58-59].

В Итальянской Республике отсутствуют как кодекс об административных правонарушениях, так и административно-процессуальный кодекс. Юрисдикция органов административной юстиции регулируется специализированными законами. Административным судом первой инстанции в Италии является областной административный трибунал (TAR), а апелляционной инстанцией служит Государственный совет. На Сицилии административным судом второй инстанции является учрежденный в 1948 г. Совет по административной юстиции Сицилийской области. Высшим органом административной юстиции и второй инстанцией является Государственный совет. Также в Италии созданы специальные органы административной юстиции: Счетная палата, областные трибуналы по делам публичного водопользования, налоговые комиссии и др. [1, с. 220-225].

Англосаксонская модель административного права характерна для стран прецедентного (общего) права — Великобритании, ее бывших доминионов, США. В настоящее время классическая англосаксонская модель административного права находится в стадии активных преобразований, что во многом обусловлено дороговизной, длительностью, бюрократичностью и формализмом процесса в судах общего права. Эволюция административного процесса в странах англосаксонского права идет по пути демократизации и большей доступности судебной защиты для широких слоев населения [1, с. 56-57]. Так, Лорн Соссин (Lorne Sossin) видит решение проблем, связанных с фрагментацией трибуналов в системе общего (англосаксонского) права, через введение понятия «инстанция». Предлагается создание системной двухуровневой модели «Суперсуд» при сохранении гибких, специализированных и принимающих оперативные решения административных кластеров и супер-трибуналов [12].

В США исторически создана система федеральных судов (окружных, апелляционных, специализированных) и судов штатов. Вершину федеральной судебной пирамиды занимает Верховный суд США [6, с. 129-130]. Административные суды рассматривают апелляции на решения государственного и местного административных органов [13]. Сегодня в структурах около тридцати административных агентств США действуют более 1,4 тыс. административных

судей [4, с. 17, 20]. Особенностью американской модели административной юстиции является институт независимого административного судьи, именуемого по-разному в различных административных агентствах, уполномоченного рассматривать споры, возникающие между частными лицами и публичной администрацией [4, с. 10-11].

Современная правовая система Китайской Народной Республики (КНР) с конца 1970-х гг. испытывает на себе сильное влияние западной рыночной трансформации. Вместе с тем судебная система КНР напоминает советскую — с назначением судей законодательными органами власти различного уровня на должности не более двух пятилетних сроков. Отдельная ветвь административной юстиции в КНР отсутствует, но в общих судах имеются коллегии по административным делам [6, с. 246]. Надзор за законностью в КНР осуществляется органами прокуратуры. С 1980-х гг. ее важнейшей функцией является расследование случаев коррупции в органах государственной власти [1, с. 322-323].

В рамках рассмотрения проблемы перейдем непосредственно к современной России. Является очевидным безусловное влияние как на русскую, советскую, так и на современную российскую правовые традиции романистической западноевропейской правовой мысли. Российскую судебную систему постсоветского периода характеризует очередной этап реформирования, начавшийся в феврале 2014 г. с упразднения Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и реформы Верховного Суда Российской Федерации. В настоящее время среди ученых-теоретиков и юристов-практиков доминирует концепция о создании в Российской Федерации подсистемы федеральных административных судов в системе судов общей юрисдикции [8, с. 900], что, на наш взгляд, гармонично вписывается в отечественную правовую традицию.

Отсутствие полноценной административной юстиции, по мнению ряда специалистов, следует признать недостатком нашей судебной системы. Формирование административных судов представляет собой многолетний, сложный, наукоемкий процесс и дорогостоящий проект. Вместе с тем судебной реформой, начатой в 2014 г., предприняты определенные шаги в направлении формирования в стране системы полноценной административной юстиции. Так, в составе Верховного Суда Российской Федерации сформирована Судебная коллегия по административным делам в судебных составах первой инстанции, второго и третьего Судебных составов [10]. В судах общей юрисдикции первой инстанции (в низовом судебном звене), наряду с уголовными и гражданскими коллегиями, сформированы административные коллегии [11].

В рамках отечественной судебной реформы модернизируется законодательство, связанное с определением подсудности по делам компетенции создаваемых административных судебных составов. Так, в частности, подраздел III «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений» Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (гл. 23-26.2,

ст. 245-261.8 ГПК РФ) утратил силу с 15 сентября 2015 г. в связи с тем, что с этой даты введен в действие Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее — КАС РФ). В разделе IV КАС РФ законодательно установлены особенности производства по отдельным категориям административных дел.

До 15 сентября 2015 г. споры, возникающие между физическими лицами и органами исполнительной власти по поводу защиты прав граждан, рассматривались в Российской Федерации судами общей юрисдикции в порядке гражданского судопроизводства [7]. Сейчас данная категория дел, несмотря на то, что она продолжает относиться к подсудности судов общей юрисдикции, рассматривается специализирующимися по административной линии федеральными судьями. Такая специализация судей низового звена (первой инстанции) находится в стадии активного становления.

Выводы

Развитие права, правосудия и органов юстиции в современном мире носит глобальный, взаимосвязанный и транснациональный характер. В динамике постиндустриального, информационного общества совершенно невозможна и бесперспективна политика любого, в том числе и правового изоляционизма. Рецепция права и правовых институтов на протяжении ряда столетий была и остается характерной для всех национальных систем права.

Отечественное право и правосудие объективно традиционно развивалось в русле романо-германской (континентальной) правовой семьи, испытывая на себе, однако, влияния элементов англосаксонского (общего, прецедентного) права. Очевидно, что в ближайшие годы современную отечественную систему правосудия в сфере административной юстиции ожидает ряд серьезных преобразований. Они будут опираться как на российскую административно-правовую традицию, так и на передовой опыт работы административной юстиции ведущих стран мира. Вместе с тем, наряду с тщательным анализом и внедрением в российское административное правосудие опыта функционирования судебных и квазисудебных органов административной юстиции в ряде стран мира, в данном вопросе необходимо опираться на отечественную государственно-правовую традицию.

Так, наиболее объективным и целесообразным видится создание и развитие российских специализированных административных судов на базе судов общей юрисдикции. Этим, на наш взгляд, в полной мере будет обеспечена реализация конституционного принципа, заложенного в ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которым судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Вновь создаваемая в современной России система органов административной юстиции должна избежать общих негативных черт, присущих отечественной судебной традиции, таких как бюрократизм, формализм, определенная инерт-

ность судебной ветви власти; волокита и длительные фактические сроки рассмотрения в судах дел различных категорий; некоторая поверхностность, субъективизм в рассмотрении дел и в принятии по ним решений; имеющий место в судебной среде снобизм.

Итак, российские специализированные административные суды должны стать ближе к народу в защите его прав и интересов от чиновничьей бюрократии. Вместе с тем необходимо помнить: российское право и правосудие — не обособленная и уникальная часть правовой культуры, а национально-культурный элемент правовой культуры человеческой цивилизации в целом.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Административное право зарубежных стран: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Н. В. Румянцев и др.; под ред. Н. В. Румянцева; 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2016.
2. Алексеев С. С. Демон власти и культура права (1997) / С. С. Алексеев // Собрание сочинений в 10 т. Том 4: Линия права. Концепция: Сочинения 1990-х — 2009-х годов. М.: Статут, 2010.
3. Альхименко А. В. Административная юстиция в западно-европейских странах и в России (сравнительно-правовой анализ) / А. В. Альхименко, В. В. Альхименко. М.: Изд. дом Междунар. ун-та в Москве, 2013. 164 с.
4. Караманукян Д. Т. Административная юстиция США: дисс. канд. юрид. наук / Д. Т. Караманукян. Челябинск: Изд-во «Полиграф-Мастер», 2013.
5. Кудрявцев В. Н. Государство и права человека / В. Н. Кудрявцев // Избранные труды по социальным наукам в 3-х т. Т. 3: Политология, идеология, этика. М.: Наука, 2002.
6. Малько А. В. Сравнительное правоведение / А. В. Малько, А. Ю. Саломатин М.: Норма: ИНФРА-М, 2011.
7. Решение Ханты-Мансийского районного суда Ханты-Мансийского автономного округа-Югры по гражданскому делу N 2-3052/2015 от 26 июня 2015 года по иску гражданина Ж. к Департаменту социального развития Ханты-Мансийского автономного округа — Югры о признании незаконным отказа учесть награждение ведомственным знаком отличия в труде и обязанности присвоить звание «Ветеран труда», Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры по гражданскому делу N 33-4922/2015 от 27 октября 2015 года по указанному иску (архив Ханты-Мансийского районного суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, архив суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры).
8. Россинский Б. В. Административное право: учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков; 4-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2009.
9. Рязановский В. А. Единство процесса: учебное пособие / В. А. Рязановский. М.: Издат. дом «Городец», 2005.
10. Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда. Организационная структура Верховного Суда Российской Федерации // Верховный Суд Российской Федерации. URL: <http://www.vsrfl.ru/struct.php>

11. Судебные коллегии. О суде // Нижневартовский городской суд Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. URL: http://vartovgor.hmao.sudrf.ru/modules.php?name=info_court&rid=4
12. Sossin L. Administrative Justice in an Interconnected World. Osgoode Hall Law Scholl / L. Sossin; eds.: P. Zumbansen, J. W. Cioffi. // Comparative Research in Law & Political Economy. Research Paper series. Research Paper. No 46/2013. York University, 2013. URL: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2337501
13. Zimmer M. B. Overview of Specialized Courts / M. B. Zimmer. // International Journal for Court Administration. 2009 (August). Vol. 2. No 1. P. 12. URL: <http://www.iaca.ws/files/LWB-SpecializedCourts.pdf>

Vyacheslav N. POBEDINSKY¹

Sergey S. KVACH²

Natalya V. FROLOVA³

ADMINISTRATIVE JUSTICE IN MODERN RUSSIA: GLOBAL CONTEXT AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT

¹ Cand. Sci. (Philos.), Associate Professor,
Department of Civil Law and Process,
Nizhnevartovsk Economics and Law Institute
(Tyumen State University Branch)
pobedinsky@rambler.ru

² Cand. Sci. (Law), Associate Professor,
Department of Law-Enforcement Activity
and Legal Profession, Law Institute,
Ugra State University (Khanty-Mansiysk)
kvachss@yandex.ru

³ Dr. Sci. (Law), Associate Professor,
Director, Nizhnevartovsk Economics
and Law Institute (Tyumen State University Branch),
Honored Lawyer of the Khanty-Mansi Autonomous Area-Yugra
nat68366847@yandex.ru

Abstract

The article examines theoretical and applied aspects of development of administrative justice in modern Russia and in the world in the context of formation of the transnational right. The article considers general-theoretical, philosophical, and legal issues of further formation and development of the constitutional state in modern Russia. It is viewed that the formation would observe the balance of the interests of society, an individual, executive authorities, and local government. The authors support the thesis about the balance of interests of executive power and an individual on the basis of the courts activity specializing on administrative legal proceedings. The authors scrutinize the national systems

Citation: Pobedinsky V. N., Kvach S. S., Frolova N. V. 2016. "Administrative Justice in Modern Russia: Global Context and Prospects of Development". Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research, vol. 2, no 4, pp. 96-106.
DOI: 10.21684/2411-7897-2016-2-4-96-106

of administrative justice of some countries of continental Europe (France, Germany, and Italy), USA, People's Republic of China, and Russia. The authors accentuate the Russian judicial reform of 2014 and improvements of the system of domestic legislature in the Russian Federation. A logical consequence of it was adoption of the Code of administrative legal proceedings of the Russian Federation in March, 2015. The authors put forward the thesis about the features of continental (Roman and German) and Anglo-Saxon legal systems of administrative justice. The authors analyze the problem and make conclusion about the ways and specifics of further formation of the system of administrative justice in modern Russia.

Keywords

Administrative justice, constitutional state, judicial reform in the Russian Federation of 2014, the Code of administrative legal proceedings of the Russian Federation, legal models of administrative justice.

DOI: 10.21684/2411-7897-2016-2-4-96-106

REFERENCES

1. Alekseev S. S. 2010. "Demon vlasti i kultura prava. 1997" [The Demon of Power and law Culture. 1997]. In: *Sobranie sochineniy in 10 vols. (with the Encyclopedic Volume). Vol. 4: Liniya prava. Koncepciya: Sochineniya 1990-2009 godov.* Moscow: Statut.
2. Alkhimenko A. V., Alkhimenko V. V. 2013. *Administrativnaya yusticiya v zapadnoevropeyskikh stranah i v Rossii (sravnitelno-pravovoy analiz)* [Administrative Justice in Western European Countries and in Russia (Comparative Law Analysis)]. Moscow: Publishing House of The International University in Moscow.
3. Karamanukyan D. T. 2013. "Administrativnaya yusticiya SShA" [USA Administrative Justice]. PhD Thesis. Chelyabinsk: Poligraf-Master.
4. Kudryavtsev V. N. 2002. "Gosudarstvo i prava cheloveka" [State and Human Rights]. In: *Izbrannye trudy po socialnym naukam in 3 vols. Vol. 3: Politologiya, ideologiya, etiak.* Moscow: Nauka.
5. Malko A. V., Salomatin A. Yu. 2011. *Sravnitelnoe pravovedenie* [Comparative Law]. Moscow: Norma: INFRA-M.
6. Nizhnevartovskiy gorodskoy sud Hanty-Mansiyskogo avtonomnogo okruga — Yugry. "Sudebnye kollegii. O sude" [Judicial divisions. About court]. http://vartovgor.hmao.sudrf.ru/modules.php?name=info_court&rid=4
7. Rossinsky B. V., Starilov Yu. N. 2009. *Administrativnoe pravo: uchebnik* [Administrative Law: Textbook], 4th revised and corrected edition. Moscow: Norma.
8. Rumyantsev N. V. (ed.). 2016. *Administrativnoe pravo zarubezhnyh stran: uchebnik dlya studentov vuzov, obuchayuschihsya po specialnosti "Yurisprudenciya"* [Administrative Law of Foreign Nations: Textbook for University Students Enrolled in the Specialty "Law"], 2nd revised and corrected edition. Moscow: YuNITI-DANA: Zakon i pravo.
9. Ryazanovsky V. A. 2005. *Edinstvo processa: Uchebnoe posobie* [The Unity of the Process: Textbook]. Moscow: Gorodec.

10. Sossin L. 2013. "Administrative Justice in an Interconnected World. Osgoode Hall Law Scholl. Comparative Research in Law & Political Economy". Research Paper series. Research Paper no 46. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2337501
11. The Khanty-Mansi District Court of the Khanty-Mansi Autonomous Area — Yugra decision in the civil case no 2-3052 / 2015 of 26 June 2015 on the suit of the citizen Zh. to the Department of Social Development of the Khanty-Mansi Autonomous Area — Yugra "O priznanii nezakonnym otkaza uchest nagrazhdenie vedomstvennym znakom otlichiya v trude i obyazanii prisvoit zvanie 'Veteran truda'" [To Invalidate the Refusal to Take into Account Awarding Departmental Insignia in the Work and Responsibilities of the Veteran of Labour Title]; the Judicial Division for Civil Cases of the Court of Khanty-Mansi Autonomous Area — Yugra Appellate decision in the civil case no 33-4922 / 2015 of 27 October 2015 on the specified suit. The Archive of Khanty-Mansi District Court of Khanty-Mansi Autonomous Area — Yugra.
12. Verhovnyy Sud Rossiyskoy Federacii. "Sudebnaya kollegiya po administrativnym delam Verhovnogo Su-da. Organizacionnaya struktura Verhovnogo Suda Rossiyskoy Federacii" [Judicial Division on Administrative Cases of the Supreme Court. The organizational structure of the Supreme Court of the RF]. <http://www.vsrif.ru/struct.php>
13. Zimmer M. B. 2009. "Overview of Specialized Courts". International Journal for Court Administration, vol. 2, no 1, p. 12. <http://www.iaca.ws/files/LWB-SpecializedCourts.pdf>