

*В. Е. Севрюгин,  
зав. кафедрой административного и  
финансового права Института государства  
и права Тюменского государственного  
университета, заслуженный юрист Российской  
Федерации, д-р юрид. наук, профессор*

## **АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ В МЕХАНИЗМЕ ГАРАНТИЙ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА**

Механизм гарантий прав и основных свобод человека и гражданина в условиях формирования новой российской правовой системы и построения гражданского общества постоянно обновляется и совершенствуется. Эффективность функционирования механизма гарантий определяется не только юридическими, но и широким спектром социальных, экономических, политических и иных обстоятельств. Среди юридических обстоятельств, влияющих на эффективность средств защиты прав и основных свобод человека и гражданина, особое значение имеет создание в России системы административного правосудия. Административная юстиция — один из важных институтов правового государства, в основе которого лежит разрешение правовых конфликтов, возникающих между властью и гражданином. Взаимодействуя с гражданином в реальной действительности, публичная администрация вольно или невольно,умышленно или неосторожно может нарушить права и законные интересы отдельных лиц. Необходимость административной юстиции как механизма правовой защиты в таких случаях вытекает из потребности обеспечить законные интересы граждан во всех случаях неправомочного и бесконтрольного использования властных полномочий органами публичной (официальной) администрации и их должностными лицами. При этом основной задачей административной юстиции является утверждение верховенства права над административным произволом, защита прав и законных интересов граждан от неправомερных действий и решений органов исполнительной власти и обеспечение законности в сфере публичного управления. Реализация этой задачи возможна лишь на основе административно-правовых норм, способных обеспечить справедливый баланс интересов личности и государства и содержащих предписания о том, что вправе требовать органы официальной администрации от частных лиц, а те, в свою очередь, от административных органов. Тем самым определяется соотношение сферы прав публичной администрации и прав частных лиц.

Институт административной юстиции впервые возник во Франции более двухсот лет назад и получил широкое развитие в странах западной Европы во второй половине XIX века. В России этот правовой институт прошел сложный путь от полного отрицания его существования в социалистическом государстве до признания реальной необходимости его совершенствования. На важность развития института административной юстиции обратил внимание Президент РФ В. В. Путин в своем выступлении на V Всероссийском съезде судей 27 ноября 2000 года: «Административная юстиция важна и для защиты прав граждан, и для улучшения работы всех органов власти.»<sup>1</sup>

С принятием в 1993 году Конституции РФ появилась нормативная база для создания административной юстиции в России, формирования административных судов в качестве специализированных судов общей юрисдикции. Статья 126 Конституции РФ предусматривает, что «Верховный Суд Российской Федерации яв-

---

<sup>1</sup> Путин В. В. Компетенция суда распространяется на все дела государства // Российская юстиция, 2001, № 1, С. 4.

ляется высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции». В ноябре 2000 года Государственной Думой Федерального Собрания РФ в первом чтении принят проект федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации», в декабре 2003 года — проект «Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»<sup>2</sup>. В настоящее время, по данным Высшего арбитражного суда РФ, административные дела в общем объеме деятельности арбитражных судов занимают 46%, а в судах общей юрисдикции — это каждое четвертое дело. Однако до настоящего времени ожидаемые гражданским обществом законопроекты так и не стали законами. Проблема защиты прав и основных свобод человека от действий (бездействий) или решений органов исполнительной власти носит не системный, отрывочный характер и в той или иной мере разрешается сразу несколькими разноплановыми нормативными актами: Законом РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», Гражданским процессуальным кодексом РФ, Арбитражным процессуальным кодексом РФ, и Кодексом РФ «Об административных правонарушениях».

Очевидно, что ни гражданское, ни арбитражное процессуальное законодательство вообще не учитывают особенностей административного производства и изначально ориентированы на рассмотрение всех дел в рамках состязательной процедуры. Для административного процесса такой подход неприемлем, поскольку сразу ставит гражданина в неравное положение с органом официальной администрации или их должностным лицом. Такой характер административного процесса предопределен характером претензий «человек — государство», в котором стороны связаны отношениями *власти* (публичная администрация) и *подчинения* (граждане и их организации).

С другой стороны, с принятием и введением в действие с 1 июля 2002 года нового Кодекса РФ «Об административных правонарушениях», из 440 составов почти 110 подведомственны суду, то есть каждое четвертое. По сути дела — это движение вперед по пути создания административного правосудия. Одновременно с положительными моментами наблюдается отрицательная тенденция разрастания так называемого «ведомственного правосудия», когда появляется все большее количество государственных органов и должностных лиц, наделенных правом рассматривать дела об административных правонарушениях и все большее количество правовых запретов.

Анализ теории и правоприменительной практики показывает, что основные недостатки действующего законодательства Российской Федерации об административной ответственности состоит в следующем: во-первых, присутствует избыточность административно-правовых запретов, их надуманность, свидетельствующие о проблематичности перспектив развития гражданского общества в России; во-вторых, запретительная часть КоАП РФ (17 глав, почти 500 статей), имеющая тенденцию к разрастанию и увеличению карательных санкций, представлена основным и едва ли не единственным способом решения других проблем (хозяйственных, энергетических, транспортных, экологических и т. п.), что часто выходит за пределы функций и возможностей собственного права, в том числе, административного; в-третьих, до настоящего времени не выработан действенный, работающий механизм решения административно-правовых и иных, вытекающих из административно-правовых отношений, споров между гражданином и государством (административно-судебный). Вместо судебных механизмов действуют квазисудебные процедуры, представленные

---

<sup>2</sup> Российская юстиция, 2004, № 3, С. 6-45.

целой «армадой» различных подразделений механизма исполнительной власти (более 65 единиц). При этом за каждой единицей скрывается несколько должностных лиц соответствующих органов. Например, под инстанцией «Органы и войска пограничной службы» значатся 12 должностных лиц, под рубрикой «Органы внутренних дел (милиция)» — 9 должностных лиц и т. п. В-четвертых, общая, фактически основополагающая часть КоАП РФ, содержащая методологические основы, включает набор фрагментарных положений (во многом спорных и ошибочных), не имеет концептуального единства и не учитывает общеизвестных достижений административно-правовой науки в этой области (понятие должностного лица, вина юридического лица, система административных наказаний, преюдиция, предупреждение административных нарушений, необходимая оборона и т. п.). Все это свидетельствует о том, что действующий КоАП РФ изначально не отвечал и не отвечает правовым запросам и потребностям современного гражданского общества.

В то же время административное законодательство РФ и его субъектов динамично развивается. Только в федеральный Кодекс ежегодно вносится более десяти поправок и изменений. Но, как известно, многочисленные и часто вносимые в действующее административное законодательство новеллы и изменения еще не способны улучшить качество административного закона.

Административно-правовые новеллы без учета правоприменительной практики снижают предупредительные возможности административного и административно — процессуального законодательства.

В 2002-2005 гг. состояние правопорядка в России остается весьма неблагоприятным. Ежегодно повсеместно наблюдается рост числа административных правонарушений и преступлений. Так, например, в 2005 году в России зафиксировано 3,5 млн. преступлений, что на 25% больше, чем в 2004 году. При этом, по экспертным оценкам, с учетом латентности реальный массив преступности составляет около 12 млн. криминальных деяний в год, а административно-противоправных деяний — 50-60 млн. в год.

Реформирование отечественного административного и административно-процессуального законодательства без учета состояния правопорядка привело к тому, что имеет место перманентный вал хищений чужого имущества, фиктивных и преднамеренных банкротств, многочисленных нарушений миграционного, налогового, таможенного, жилищного, трудового законодательства, общественного порядка, рост ДТП, наркомании, токсикомании, алкоголизма.

На этом фоне многие исследователи отмечают падение интереса граждан к институтам публичной власти, политическим событиям в стране, недовольство деятельностью местной и региональной власти. Все большее количество российских граждан обращаются в Европейский суд по правам человека, ссылаясь на то, что они исчерпали все возможности для решения своего дела в России. Представляется, что введение института административной юстиции, создание административных судов позволило бы создать реальный механизм разрешения правового конфликта в России. Административные суды дадут возможность наладить обратную связь не только власти с гражданином, но и со всеми элементами гражданского общества.

Таким образом, создание системы административных судов будет иметь не только большое правовое, но и важное политическое и международное значение, свидетельствующей о появлении в России административной юстиции, призванной защищать интересы простого человека от произвола официальной администрации и ее чиновников.