

УДК 67.401  
DOI 10.52452/19931778\_2022\_1\_116

## ОСОБЕННОСТИ СУДЕБНОГО КОНТРОЛЯ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ

© 2022 г.

*И.Д. Фиалковская*

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Н. Новгород

i.fialk@yandex.ru

*Поступила в редакцию 30.12.2021*

Рассматриваются основные характеристики административной юстиции, подходы к ее определению; представлены признаки административной юстиции в странах Запада и России; полномочия органов административной юстиции. Сделана попытка определить систему административной юстиции в России и проанализировать ее элементы. Также данный институт рассматривается с точки зрения реализации судебного контроля как способа обеспечения законности в государственном управлении.

*Ключевые слова:* управление, государственное управление, правосудие, административная юстиция в России и за рубежом; органы административной юстиции; административно-правовые споры; структура административной юстиции в России; контрольные полномочия органов административной юстиции.

Одним из признаков правового государства является защита субъективных прав личности во взаимоотношениях с органами публичной власти. Наличие действенных юридических гарантий прав граждан сводит к минимуму проявления административного произвола. Наиболее значимой в этом отношении является предоставляемая законом возможность использовать судебную форму защиты против незаконных действий субъектов государственного управления. Судебный контроль в сфере исполнительной власти традиционно называется административной юстицией.

Особенностью функции контроля в государственном управлении является ее связь с контрольной деятельностью других органов государства [1, с. 60] (парламентским контролем, прокурорским надзором, судебным контролем). Требования общества о широком контроле за государственными органами, действующими в публичной сфере и обеспечивающими реализацию прав и законных интересов граждан, совершенно обоснованны.

Государство в лице своих органов и должностных лиц обязано обеспечивать и защищать права своих граждан. Но в то же время оно способно и нарушать эти права, принимая неконституционные нормы, ущемляющие права участников публичных отношений, осуществляя неправомерные действия, вынося необоснованные решения, противоречащие законным интересам граждан и организаций.

В науке административного права обосновано, что защита публичных субъективных прав граждан не менее важна, чем защита гражданских субъективных прав. В этом и состоит важ-

ная контрольная функция административной юстиции [2, с. 29].

Следует заметить, что термин «административная юстиция» включает в себя разные по своему содержанию и значению понятия: администрация (управление) и юстиция (правосудие). Администрирование по характеру деятельности – это властное воздействие, государственное регулирование, руководство, контроль и другие формы субъектно-объектных отношений с участием органов государственного управления и их должностных лиц; юстиция – это законность, справедливость, правосудие, а также система судебных органов.

Проблемы правового регулирования административной юстиции всегда привлекали внимание юристов. И в настоящее время звучат предложения о ее развитии и укреплении. Но говорить о сложившейся целостной и самостоятельной системе административной юстиции в России пока преждевременно. В этом отношении опыт зарубежных стран, где действуют обособленные механизмы судебного контроля за органами исполнительной власти, вызывает определенный интерес и заслуживает серьезного внимания.

В административном праве европейских стран и США проблемы судебного контроля за деятельностью публичной администрации всегда занимали и занимают приоритетное положение. Данную контрольную функцию осуществляют специфические субъекты – органы административной юстиции.

Административная юстиция в общем смысле определяется как система специальных органов по контролю за соблюдением законности в сфе-

ре государственного управления, а также особый процессуальный порядок разрешения административно-правовых споров [3, 4].

Известный российский ученый в данной области Д.М. Чечот определял административную юстицию как «...порядок рассмотрения и разрешения в судебной процессуальной форме споров, возникающих в сфере административного управления между гражданами или юридическими лицами с одной стороны, и административными органами – с другой, осуществляемый юрисдикционными органами, специально созданными для разрешения правовых споров» [5, с. 320].

Понимание сущности судебного контроля в сфере исполнительной власти невозможно без обзорного анализа данного правового института.

Административная юстиция стала складываться в Европе и США во второй половине XIX века. В разных странах административная юстиция формировалась с учетом индивидуальных особенностей той или иной страны, а также сложившихся в тот период теоретических взглядов на взаимоотношения государства и личности.

Можно отметить общие признаки административной юстиции в зарубежных странах.

1. Административная юстиция является судебной, а не исполнительной ветвью власти. Субъекты административной юстиции – это органы правосудия, действующие на основе его ключевых принципов, к числу которых относятся равенство сторон, гласность, состязательность, право быть выслушанным (устность), обязательность вынесения мотивированного решения, возможность обжалования [6, с. 210].

2. Обязательным условием административной юстиции является наличие представителя публичной администрации в качестве стороны процесса. Таким образом, сторонами в административно-юстиционном отношении могут быть граждане или организации с одной стороны и субъекты государственного управления – с другой.

3. Предметом судебного рассмотрения является административно-правовой спор или дело о правонарушении по административному праву, т.е. правовой конфликт в сфере государственного управления.

Еще в 1968 году, анализируя административно-правовой спор, С.Попович не соглашался с формальным и материальным определением данного вида спора. По формальному определению, административным является спор, рассматриваемый административным органом, но такие споры рассматриваются и судами, а административные органы могут рассматривать и споры других отраслей права. Согласно мате-

риальному определению, административным будет любой спор, стороной которого является административный орган, хотя последний может участвовать и, например, в гражданско-правовом споре [7, с. 506–509]. Следовательно, административным является спор, существо которого есть вопрос административного права.

4. Рассмотрение и разрешение административно-правовых споров и дел о правонарушениях по административному праву осуществляется с соблюдением судебной процессуальной формы [6, с. 211].

5. Юрисдикционным органом в этом случае является орган, специально созданный или приспособленный для разрешения дел о спорах и правонарушениях (административные суды или суды общей юрисдикции).

Н.М. Коркунов в работе «Очерк теорий административной юстиции», опубликованной в 1885 г., определял административную юстицию как отрасль административного права, представляющую собой совокупность публичных прав и обязанностей, нуждающихся в особой судебной защите, поскольку они имеют самостоятельный характер и положение, подобное частным правам [8, с. 107].

Вопросы организации судебной власти в целом и административной юстиции в частности в различных государствах зависят от правовой системы, т.е. структура и полномочия судов в странах континентального и общего права существенно отличаются. В англосаксонском праве вся судебная система является единой; в романо-германском праве административные суды образуют самостоятельные ветви судебной власти, независимые от других специализированных судов как с административной, так и с финансовой стороны [9, с. 20].

В англосаксонской системе права споры в сфере государственного управления рассматриваются судами общей юрисдикции наряду с гражданскими и уголовными делами, но при этом в рамках отдельных ведомств создаются административные суды. Таким образом, у заинтересованного лица есть право выбора юрисдикционного органа: ведомственного административного или общего суда.

В романо-германской системе созданы специализированные административные суды для рассмотрения споров в сфере государственного управления, где сторонами являются граждане (организации) и органы исполнительной власти (их должностные лица). Причем предмет судебного разбирательства – публично-правовой конфликт. При этом следует иметь в виду, что особенности административно-правовой защиты и статуса судебных органов в разных европейских странах также отличаются.

Таким образом, исходя из общих содержательных характеристик административной юстиции в развитых зарубежных странах, можно отметить, что особенности административно-судебного контроля по делам о законности и обоснованности нормативных и индивидуальных актов публичной администрации обусловлены спецификой национальной правовой системы каждого конкретного государства. Но при этом наблюдается и определенное единообразие контрольной функции судов в этой сфере [10, с. 449].

Что касается характеристики административной юстиции в России, то здесь существует несколько мнений. Исследователи данного вопроса используют три взаимосвязанных понятия: «административное судопроизводство», «правосудие по делам, вытекающим из административных и иных публичных отношений (административным делам)» и «административная юстиция». Являются ли эти понятия идентичными?

Анализируя законодательство и труды ученых о содержании административной юстиции, можно сделать вывод о некотором обобщенном и многозначном характере данного института, тем более что в праве такое понятие вообще не определено. Не существует единого понятия административной юстиции и применительно к различным государствам. Одни считают, что административная юстиция непосредственно связана с наличием специализированных административных судов, другие относят к ней деятельность общих судов по разрешению публичных споров [11].

Например, Д.М. Чечот в вышеуказанном определении характеризовал административную юстицию через наличие специально созданных юрисдикционных органов [5, с. 320]. В то же время Ю.Н. Стариков рассматривает административную юстицию через деятельность как специальных административных, так и общих судов [12, с. 60].

Административное судопроизводство – понятие более конкретное. Во-первых, оно установлено в ст.118 Конституции РФ, во-вторых, регламентировано Кодексом административно-судопроизводства (ФЗ № 21 от 08.03.2015).

М.К. Треушников определяет административное судопроизводство как «...установленный законом процессуальный порядок рассмотрения и разрешения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, только государственными судами и отнесенных к их ведению» [9, с. 12]. В Кодексе административного судопроизводства определено, что его нормы не распространяются на некоторые административные производства (про-

изводство по делам об административных правонарушениях, производство по делам об обращении взыскания на средства бюджетов).

К правосудию по административным делам раньше относили рассмотрение дел о нарушении субъективных публичных прав органами управления в рамках гражданско-процессуального права. Этот вид гражданско-процессуального производства назывался неисковым [13]. Тем самым предполагалось, что гражданин не может быть истцом в суде по отношению к органам государственного управления; он не может выступить в роли равноправной стороны в судебном процессе [12, с. 19]. В настоящее время в гражданском процессуальном законодательстве эти положения отменены, в том числе и в связи с принятием Кодекса административного судопроизводства. Однако в Арбитражном процессуальном кодексе в производстве по некоторым делам (например, по делам об установлении фактов, имеющих юридическое значение, по делам о несостоятельности (банкротстве), по делам, вытекающим из административных и иных публичных отношений) присутствует понятие «заявитель», а не истец. По общему правилу, правовой статус заявителя соответствует правовому статусу стороны процесса (истцу или ответчику), но за некоторыми исключениями. Таким образом, можно сделать вывод о том, что понятие правосудия по административным делам – это неисковое административное производство в арбитражном суде.

Следовательно, по законодательству России понятия «административная юстиция», «административное судопроизводство», «правосудие по административным делам» не являются синонимами. Административное судопроизводство осуществляется по делам, предельный перечень которых сформулирован Кодексом административного судопроизводства; правосудие по административным делам осуществляется в неисковом производстве арбитражного процесса.

Представляется, что административная юстиция в силу ее образного содержания является более широким понятием. Административная юстиция – это рассмотрение и разрешение судебными органами разнообразных дел о правовых конфликтах в сфере государственного управления. Таким образом, административная юстиция включает в себя административное судопроизводство; неисковое административное производство в арбитражном суде; производство по делам об административных правонарушениях в части судебной юрисдикции; дисциплинарное производство по делам о дисциплинарном аресте военнослужащих, разрешаемым военными гарнизонными судами; ма-

териальное административное производство, т.е. производство по делам о материальной ответственности военнослужащих, подведомственным военным судам; отдельные конституционные производства, предметом которых являются административно-правовые и иные публично-правовые споры.

В связи с разнообразием подходов к пониманию административной юстиции данный тезис может показаться спорным, но вопросы структуры данного института всегда были дискуссионными. Так, например, М.К. Треушников считает, что включение административного судопроизводства в понятие административной юстиции только размывает его юридическую точность и определенность [9, с. 12].

Рассмотрев основные категории административной юстиции, можно выделить особенности данного института с точки зрения реализации судебного контроля.

1. Административная юстиция призвана осуществлять судебный контроль за деятельностью органов исполнительной власти и других субъектов, реализующих функции государственного управления.

2. Выполняя свою контрольную функцию, административная юстиция реализует принцип разделения властей и выступает в качестве элемента системы сдержек и противовесов.

3. В рамках административной юстиции осуществляется контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в публичной сфере. С этой точки зрения необходимость административной юстиции как самостоятельного правового института определяется несколькими факторами: 1) неравноправным положением участников публичного материального отношения, оцениваемого в суде; 2) специфической функцией суда по осуществлению судебного контроля за законностью действий и решений органов публичного управления по отношению к гражданам и организациям, в отличие от гражданского судопроизводства, ориентированного на непосредственное разрешение споров о праве равных субъектов [9, с. 13]; 3) потребностью специального процессуального регулирования порядка рассмотрения дел, в которых судами оценивается профессиональная деятельность официальных властных структур; 4) потребностью определения особого процессуально-правового статуса сторон при разрешении споров такого типа.

4. Административная юстиция осуществляет контрольную функцию в сфере государственной службы. Государственные служащие при осуществлении профессиональных обязанностей могут своими действиями причинить

ущерб гражданам и организациям, нарушить их права и законные интересы. В этом случае используется судебный контроль за реализацией принципа законности при осуществлении публичной службы.

5. Административная юстиция при разрешении дела может осуществлять контроль за законностью правовых актов государственного управления как нормативного, так и индивидуального характера.

6. Государство в лице своих органов и должностных лиц в определенных случаях применяет меры административного и дисциплинарного принуждения. На граждан и организации могут накладываться административные наказания и иные меры административного принуждения; к государственным служащим применяются меры дисциплинарного воздействия. В случае если такие меры применены незаконно или необоснованно, административная юстиция осуществляет важную часть судебного контроля в сфере административно-юрисдикционной деятельности субъектов государственного управления [12, с. 27–28].

7. Некоторые органы административной юстиции вправе осуществлять административно-юрисдикционную деятельность по существу, т.е. рассматривать дела об административных и иных правонарушениях и применять меры административного принуждения. В этом случае их контрольная функция направлена на оценку правомерности поведения граждан и организаций при реализации норм административного права.

Таким образом, очевидно, что административная юстиция осуществляет самостоятельную функцию судебного контроля в сфере государственного управления, занимает важное место в общей системе судебного контроля и имеет большое значение в реализации контрольно-надзорной деятельности государства в целом.

#### Список литературы

1. Юсупов В.А. Контроль в государственном управлении: проблемы административно-правового оформления // В сб.: Материалы 5-й Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства» / Под ред. А.В. Мартынова. Н. Новгород: Изд-во Нижегородского госуниверситета, 2019. С. 60.
2. Рязановский В.А. Единство процесса: Учебное пособие. М.: Городец, 2005.
3. Юридический энциклопедический словарь / Под ред. А.В. Сухарева. М.: Сов. энцикл., 1987.
4. Юридический энциклопедический словарь / Под ред. А.В. Малько. Изд. 2-е. М.: Проспект, 2017.
5. Чечот Д.М. Избранные труды по гражданскому процессу. СПб.: Изд. дом С.-Петербург. гос. ун-та, 2005.

6. Фиалковская И.Д. Административная юстиция: проблемы теории и правового регулирования // Вестник ННГУ. Сер. Право. Вып. 1 (2). Правовая система России на рубеже веков. Н. Новгород: Изд-во ННГУ, 2000. С. 210–216.
7. Попович С. Административное право. М.: Прогресс, 1968.
8. Коркунов Н.М. Очерк теорий административной юстиции // Журнал гражданского и уголовного права. СПб.: Издание С.-Петербургского Юридического Общества, 1885. Кн. 8.
9. Административное судопроизводство: Учебник. 1-е изд. / Под ред. М.К. Треушникова. М.: Изд. Дом «Городец», 2017.
10. Правовое регулирование государственного контроля: Монография / Под ред. А.Ф. Ноздрачева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; Анкил, 2012.
11. Панова И.В. Административная юстиция в России. Поиск определения, история вопроса // Вестник ВАС РФ. 2009. № 3. С. 21–31.
12. Стариков Ю.Н. Административная юстиция: теория, история, перспективы. М.: Изд-во «НОРМА», 2001.
13. Скитович В.В. Правосудие по делам, возникающим из административно-правовых отношений: исторический опыт и перспективы // Государство и право. 1995. № 8. С. 26.

## FEATURES OF JUDICIAL CONTROL IN THE IMPLEMENTATION OF ADMINISTRATIVE JUSTICE

*I.D. Fialkovskaya*

The article considers the main characteristics of administrative justice, approaches to its definition; presents the features of administrative justice in the countries of the West and Russia; the powers of administrative justice bodies. An attempt is made to determine the system of administrative justice in Russia and analyze its elements. Also, this institution is considered from the point of view of the implementation of judicial control as a way to ensure the rule of law in public administration.

*Keywords:* administration, public administration, justice, administrative justice in Russia and abroad; administrative justice bodies; administrative and legal disputes; structure of administrative justice in Russia; control powers of administrative justice bodies.

### *References*

1. Yusupov V.A. Control in public administration: problems of administrative and legal registration // In: collection of Materials of the 5th all-Russian scientific-practical conference «Topical issues of control and supervision in the social spheres of society and the state», ed. by A. V. Martynov. N. Novgorod: N.I. Lobachevsky Nizhny Novgorod State University Press, 2019. P. 60.
2. Riasanovsky V.A. the unity of the process: tutorial. M.: Gorodets, 2005.
3. Legal encyclopedic dictionary / Edited by A.V. Sukharev. M.: Sov. encikl., 1987.
4. Legal encyclopedic dictionary / Edited by A.V. Malko. Ed. 2-E. M.: Prospect, 2017.
5. Chechot D.M. Selected works on civil procedure. St. Petersburg: Publishing House of St. Petersburg State University, 2005.
6. Fialkovskaya I.D. Administrative justice: problems of theory and legal regulation // Vestnik of Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod. Ser. Right. Issue 1 (2). The legal system of Russia at the turn of the century. N. Novgorod: N.I. Lobachevsky Nizhny Novgorod State University Press, 2000. P. 210–216.
7. Popovich S. Administrative Law. M.: Progress, 1968.
8. Korkunov N.M. An essay on the theories of administrative justice // Journal of Civil and Criminal Law. St. Petersburg: Publication of the St. Petersburg Law Society, 1885. Book 8.
9. Administrative proceedings: Study-nickname. 1st ed. / Edited by M.K. Treushnikov. M.: Ed. Gorodets House, 2017.
10. Legal regulation of state control: Monograph / Edited by A.F. Nozdrachev. M.: Institute of Legislation and Comparative Jurisprudence under the Government of the Russian Federation; Ankil, 2012.
11. Panova I.V. Administrative justice in Russia. Search for a definition, the history of the issue // Bulletin of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation. 2009. № 3. P. 21–31.
12. Starilov Yu.N. Administration of justice: theory, history and prospects. M.: Norm, 2001.
13. Skitovich V.V. Justice affairs, fuss-causam of administrative-legal relations: historical experience and prospects // State and law. 1995. № 8. P. 26.