

Введение в теорию административной

ЮСТИЦИИ

Тема 1.

План

1. Понятие административной юстиции.
2. Административная юстиция как правовой институт
3. Функции административной юстиции:
 - а) контроль за деятельностью публичной администрации;
 - б) разрешение административных конфликтов.

Понятие административной юстиции.

- В современных зарубежных странах к понятию административной юстиции сложилось три основных подхода.

Предельно широкий из них предполагает рассмотрение административной юстиции как совокупности институтов, имеющих различную природу и обеспечивающих деятельность публичной администрации в установленных для нее рамках, либо как комплекс гарантий и соответствующих им средств, используемых для охраны позитивного права от нарушений публичной администрации.

- В более узком значении под административной юстицией понимается определенный порядок разрешения в судебной процессуальной форме споров, возникающих в сфере управления между частными лицами и публичной администрацией, которые реализуются в деятельности юрисдикционных органов, специально созданных для разрешения правовых конфликтов.
- В собственном смысле слова административную юстицию обычно связывают с деятельностью специальных административных судов, квазисудебных учреждений, наделенных полномочиями по разрешению правовых конфликтов с участием публичной администрации.

- Новое оригинальное толкование сущности административной юстиции в континентальной науке административного права изложено следующим образом: административная юстиция - это "то, как публичная администрация придерживается принципов справедливости в своем отношении к людям, на которых ее решения и действия оказывают прямое влияние. В административно-правовом контексте понятие справедливого отношения администрации к людям имеет процедурный характер».

(Рихтер И., Шупперт Г.Ф)

В российской юридической науке

- В самом широком смысле под административной юстицией понимается либо порядок разрешения в судебных и квазисудебных органах споров, возникающих между гражданином и органом государственного управления
- упорядоченная система внешнего контроля за действиями административных органов и их должностных лиц по отношению к гражданам (Н.Г. Салищева).¹

- Широкое толкование административной юстиции позволяет заключить, что ее сущность не ограничивается деятельностью судов общей юрисдикции по рассмотрению административно-правовых споров. Это толкование включает в систему административной юстиции деятельность многих государственных органов по рассмотрению жалоб по поводу нарушений прав граждан.

- Н.Ю. Хамаева, понимая под административной юстицией систему специальных органов, которые осуществляют контроль в сфере управления, признает необходимость создания целостной системы административных судов, обособленных от общего судопроизводства.

Черты административной юстиции

- Наличие правового спора (административно-правового, управленческого спора) о публичном праве, возникшего в связи с реализацией публичного управления, исполнительной власти, управленческой деятельности государственных и муниципальных служащих, должностных лиц, т. е. в сфере управленческой деятельности.

Административно-правовой спор представляет собой юридический конфликт или юридическую коллизию, возникшие между государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами (с одной стороны) и иными субъектами права (с другой стороны) в связи с нарушением субъективных публичных прав физических или юридических лиц, осуществлением противозаконного административного нормотворчества; административно-правовые споры разрешаются судами общей юрисдикции и арбитражными судами в рамках установленных правовых процедур, обеспечивающих реализацию в полном объеме установленного административно-правового статуса субъектов права, права и свободы которых нарушены.

- Административно-правовые споры разрешаются в рамках осуществления правосудия, т. е. административная юстиция — это судебная власть
- Правовая защита субъективных публичных прав граждан является одной из главных целей административной юстиции.
- Органы административной юстиции, в известной степени, независимы от других ветвей власти (иных органов управления).

- Существование специальных субъектов "административно-юстиционного" правоотношения (граждане, органы публичного управления, субъекты исполнительной власти, должностные лица); должностные лица (судьи), рассматривающие споры в области управления, обладают специальными знаниями и квалификацией в конкретных областях функционирования органов исполнительной власти.

- Административные споры рассматриваются по установленным процессуальным законодательством правилам, обеспечивающим участникам правового спора формальное (процессуальное) равенство, т.е. в рамках специально созданных процедур рассмотрения исков.
- Юридическим "результатом" административно-юстиционного процесса является признание административным судом (общим судом, квазисудебными органами) незаконности или недействительности (или, наоборот, законности и действительности) принятых органами управления (должностными лицами) административных актов или совершенных ими действий (бездействия).

Административная юстиция как правовой институт

■ К.С. Бельский:

«Круг общественных отношений, составляющих предмет современного административного права, не ограничивается сферой государственно-управленческих отношений, он охватывает еще два их вида: полицейские отношения и отношения в области административной юстиции».

Выделяя в современном административном праве три подотрасли - управленческое право ("администрация"), полицейское право ("полиция") и право административной юстиции ("юстиция"), последнее автор определяет как "особый процессуальный порядок рассмотрения в суде административного иска гражданина на незаконные действия должностного лица (органа управления) и обеспечения прав гражданина путем отмены неправомерного управленческого или полицейского акта" .

Позднее, в другой работе, он уточняет, что материальные нормы права административной юстиции - это институт административного права, а процессуальные нормы - подотрасль административного права.

Ю.Н. Стариков считает, что

- в структуру административного права необходимо включить "административно-юстиционное право" как совокупность правовых норм, регламентирующих порядок разрешения споров между гражданами и публичной властью.

Административная юстиция - главная новая часть общего административного права.

- Д.Н. Бахрах предлагает включить в предмет административного права и отношения в области "административного судопроизводства"

⋮

- Б.В. Россинский полагает, что "административное судопроизводство" может рассматриваться "как одна из подсистем особенной части административного права».

- Ю.А. Тихомиров считает необходимым выделить в структуре административного права такую самостоятельную подотрасль, как "административный процесс", куда составной частью должен войти институт "административной юстиции».

Административное судопроизводство

- А.В. Минашкин "административное судопроизводство" рассматривает прежде всего как порядок...".
- По мнению М.В. Баглая, административное судопроизводство - это комплекс установленных процессуальных правил закрепленных в Кодексе об административных правонарушениях РФ.
- В.А. Туманов рассматривает административное судопроизводство как "судебно-процессуальный порядок...».
- Ю.М. Козлов определяет административное судопроизводство как "административно-процессуальную деятельность юрисдикционного характера...".

Очевидно, что для единого понимания административного судопроизводства требуется развитое полноценное административно-процессуальное законодательство, которое возможно только в условиях формирования и развития новой нормативно-правовой базы, а также специальной судебной системы, в рамках которой будет осуществляться данное судопроизводство.

Судебный контроль и административное правосудие

Сходные черты:

- и в том, и в другом случае разрешается правовой конфликт по существу;
- в обоих случаях деятельность суда облечена в строгую процессуальную деятельность;
- По результатам рассмотрения конфликтов принимаются общеобязательные, обеспеченные государственным принуждением решения, существенно отличающиеся по своей правовой природе, а также по юридическим последствиям, которые эти решения имеют для участников процесса.

Различие:

- при осуществлении правосудия занимает относительно пассивную роль арбитра, а реализуя функцию судебного контроля, судья осуществляет контрольные мероприятия, проверяет законность и обоснованность действий (бездействия) и решения дознавателя, следователя, прокурора, суд здесь выступает больше в роли контролера, чем арбитра;
- осуществляя правосудие, суд разрешает спор, осуществляя судебный контроль, суд лишь дает оценку отдельным действиям или бездействию либо решениям субъектов управленческой деятельности.

Административный спор

- юридический конфликт возникающий из административно-правовых отношений, которые складываются в связи с осуществлением властных полномочий органами публичной администрации.

Его отличительные признаки:

- субъектный состав,
- сфера возникновения,
- характер реализуемых прав.

Однако, несмотря на явно обозначаемые критерии различия, разграничение административных и гражданско-правовых споров осложняется существованием смешанных (имущественных административно-правовых) правоотношений.

Административная юрисдикция

Н.Г. Салищева

- это деятельность "органов государственного управления и должностных лиц",

А.В. Минашкин

- деятельность "органов исполнительной власти и иных уполномоченных органов",

Д.Н. Бахрах

- деятельность "административных органов»

по административно-деликтным делам.

Особенностью российской правовой системы в настоящее время является то, что суды общей юрисдикции и мировые судьи, так же как и несудебные административные органы, руководствуются при рассмотрении дел об административных правонарушениях одними и теми же нормами Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Профессор Ю.Н. Стариков очень четко определяет природу производства по делам об административных правонарушениях как "двойственную процессуально-правовую" и отмечает, что, с одной стороны, оно - административная юрисдикция, то есть деятельность конкретных должностных лиц по рассмотрению дел об административных правонарушениях, а с другой - деятельность по осуществлению судебной власти.

3. Функции административной юстиции

Судебный контроль

особый вид государственного контроля за законностью и обоснованностью действий и решений органов государственной власти и местного самоуправления, иных органов и их должностных лиц.

Он призван быть видом государственной защиты прав и свобод граждан, коллективных образований и юридических лиц.

Возможность обжалования действий, решений органов государственной власти, должностных лиц, государственных служащих в судебные органы, занимающие особое место в механизме разделения властей, не участвующие в принятии и реализации управленческих решений, а также установленный законодательством особый процессуальный порядок рассмотрения таких жалоб представляют собой существенную гарантию обеспечения и защиты прав граждан.

Особенности объекта и предмета судебного контроля.

Объектом судебного контроля является публично-правовая сфера управления общественными процессами. При этом в нее попадают как деятельность государственных органов, задействованных в механизме государства, так и органов местного самоуправления и иных институтов политической системы общества. Судебный контроль, являясь видом государственного контроля, в то же время имеет сферу своего применения, далеко выходящую за сферу функционирования государства, и охватывает практически весь механизм политической системы и гражданского общества.

Предметом судебного контроля являются акт соответствующего органа (государственного, общественного, религиозного и т.д.) или должностного лица либо их действия, имеющие юридически значимые последствия, либо уклонение от совершения таковых, когда на них законом возложена обязанность совершить их в условиях, определенных правовой нормой.