

Административное судопроизводство в России и зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ

С. Н. Керимова

Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, saida14@yandex.ru

Аннотация. В статье проведен сравнительно-правовой анализ административного судопроизводства России и зарубежных стран: Франции, Германии, Великобритании, США, Италии, Испании, Швейцарии. Актуальность темы статьи обусловлена необходимостью выявления существующих недостатков административного судопроизводства в России и возможных способов их устранения, а также проводимыми в стране реформами административного судопроизводства. Указываются достоинства и недостатки административного судопроизводства названных стран и России, предлагаются изменения в системе органов, осуществляющих административное судопроизводство. Результатом исследования является формулирование выводов по совершенствованию административного законодательства с использованием опыта зарубежных стран, а также о необходимости создания в России специализированных судов, что будет способствовать более узкой квалификации судей, качественному разрешению споров, снижению нагрузки на суды общей юрисдикции.

Ключевые слова: административное судопроизводство, административная юстиция, кодекс административного судопроизводства, административные суды, административная юстиция зарубежных стран, квазисудебные органы

Для цитирования: Керимова С. Н. Административное судопроизводство в России и зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ // Юридический вестник ДГУ. 2021. Т. 39, № 3. С. 80–84. DOI: 10.21779/2224-0241-2021-39-3-80-84

Administrative legal proceedings in Russia and foreign countries: a comparative legal analysis

Saida N. Kerimova

Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, saida14@yandex.ru

Abstract. The article provides a comparative legal analysis of the administrative proceedings in Russia and foreign countries: France, Germany, Great Britain, USA, Italy, Spain, Switzerland. The relevance of the topic of the article is due to the need to identify the existing shortcomings of administrative court proceedings in Russia and possible ways to eliminate them, as well as the ongoing reforms of administrative court proceedings in the country. The advantages and disadvantages of the administrative proceedings of these countries and Russia are indicated, changes in the system of bodies carrying out administrative proceedings are proposed. The result of the study is the formulation of conclusions on improving administrative legislation using the experience of foreign countries, as well as on the need to create specialized courts in Russia, which will contribute to a narrower qualification of judges, high-quality dispute resolution, as reduce the burden on courts of general jurisdiction.

Keywords: administrative proceedings, administrative justice, code of administrative proceedings, administrative courts, administrative justice of foreign countries, quasi-judicial bodies

For citation: Kerimova S. N. Administrative legal proceedings in Russia and foreign countries: a comparative legal analysis. *Yuridicheskii vestnik DGU = Law Herald of DSU*, 2021, vol. 39, no 3, pp. 80–84. DOI: 10.21779/2224-0241-2021-39-3-80-84 (In Russ.).

В настоящее время в Российской Федерации административное судопроизводство только формируется, тогда как в большинстве европейских стран оно является сложившимся и неотъемлемым институтом правового демократического государства. В 2015 году был принят Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, принятие которого поставило задачу выделения административных дел из общего массива судебных споров. В нем законодательно закреплены основные принципы административного судопроиз-

водства, соответствующие мировым стандартам. По мнению В.Н. Андриянова, основными задачами административного судопроизводства являются «утверждение верховенства права над административным произволом, защита прав и законных интересов граждан от неправомерных действий и решений органов исполнительной власти и обеспечение законности в сфере публичного управления» [1, с. 522]. Однако, несмотря на принятие Кодекса, административное судопроизводство в России имеет ряд недостатков, вследствие чего в целях повы-

шения его эффективности необходимо создать систему отдельных административных судов с использованием опыта зарубежных стран. На основании сказанного представляется актуальным сравнительно-правовой анализ административного судопроизводства в России с зарубежными странами. В настоящей статье мы проанализируем административное судопроизводство таких стран, как Франция, Германия, Великобритания, США, Италия, Испания, Швейцария в сравнении с административным судопроизводством в России.

Прежде всего, представляется необходимым рассмотреть понятия «административное судопроизводство» и «административная юстиция». Надо сказать, что различные государства эти понятия толкуют по-разному в соответствии с особенностями своей системы государственных органов, а также системы права. К примеру, в Италии понятие «административная юстиция» трактуется намного шире, чем в какой-либо другой стране, и определяется как деятельность любых органов по контролю за администрацией. Во Франции административной юстицией называется «деятельность специализированных органов, то есть административных трибуналов, административных апелляционных судов, либо Государственного совета, по разрешению споров, которые относятся к управленческой деятельности публичной власти» [2, с. 239]. Подобная модель реализована в Испании посредством специальных административных палат на всех уровнях судебной системы. В России понятие «административная юстиция» охватывает по своему содержанию юрисдикцию общих судов по административным делам, арбитражных судов по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений военных судов по административным делам (ст. 18 КАС РФ), а также административную юрисдикцию квазисудебных органов. Таким образом, модель административной юстиции, существующая в настоящее время в России, относится к модели внутренней специализации судов общей юрисдикции при рассмотрении административных споров.

Зарубежные ученые выделяют три модели административной юстиции: английскую, французскую и немецкую [3, с. 19]. Рассмотрим их подробнее.

Французская и немецкая модели отличаются существованием специализированных административных судов, необходимость которых обусловлена, по мнению А.Б. Зеленцова, «различием частного и публичного права, гражданско-правового и административного спора» [4, с. 39]. Так, во Франции действуют две независимые системы судов: суды общей юрисдикции и административные суды, при этом последние входят в систему исполнительной власти. Суды общей юрисдикции рассматривают все дела, которые не отнесены к компетенции административных судов, рассматривающих дела по ограниченному законом кругу во-

просов. Административные суды во Франции обладают общей компетенцией. Существуют административные апелляционные суды, административные суды и специализированные административные суды, к которым относятся финансовые суды, Национальный суд по вопросам права убежища и т.д. Административным судам подсудны все административные споры, за исключением тех, которые законодательством отнесены к ведению другого суда [5, с. 253]. Административные суды специальной компетенции рассматривают административные споры в определенных областях, например: споры, касающиеся избирательных прав либо определенных налоговых споров, или проверки финансовой отчетности государственных учреждений [6, с. 149]. Во главе системы административных судов находится Государственный совет – первая апелляционная, кассационная инстанция по различным категориям дел. Он осуществляет судебный контроль, а также участвует в законодательной деятельности. В случае проблем при разграничении подсудности между двумя системами они разрешаются Трибуналом по конфликтам в составе четырех представителей Государственного совета, четырех представителей Кассационного суда и министра юстиции на основе правил, выработанных судебной практикой Государственного совета [7, с. 138].

В Германии административное судопроизводство выступает в качестве отдельной ветви судов, не входящих в систему судов общей юрисдикции. Такое обособление обусловлено независимостью от исполнительной власти и разделением публичных и частных интересов. Система административных судов включает Федеральный административный суд, Высшие административные суды земель и административные суды земель, которые являются независимыми. По общему правилу административные суды земель рассматривают все споры, за исключением тех, которые входят в компетенцию других судов и которые носят конституционный характер. Административные суды рассматривают спор в случае, если ранее он был предметом рассмотрения в порядке подчиненности вышестоящей административной инстанцией по отношению к той, действие (бездействие) которой обжалуется. Административные суды обязаны установить необходимые для рассмотрения дела доказательства и истребовать их, что определяет самостоятельность суда в процессе и возможность для суда выходить за пределы доводов жалобы [8, с. 86]. Высшие административные суды земель осуществляют апелляционный пересмотр актов административных судов, а также выступают в качестве первой инстанции по определенным категориям дел.

Таким образом, отличительной особенностью административного судопроизводства Германии является активная роль суда, заключающаяся в его инициативе по сбору доказательств. Во Фран-

ции и Германии административное судопроизводство осуществляют специализированные судебные учреждения – самостоятельные элементы национальной судебной системы этих государств.

Определённый интерес вызывает англосаксонская модель организации административной юстиции, применяемая в США, Великобритании и других странах. В настоящий момент в Великобритании действует система трибуналов, представляющих собой квазисудебные органы и занимающих промежуточное положение между исполнительной и судебной властью. Как отмечает Т.В. Зверева, в Великобритании созданы специализированные трибуналы, не входящие в национальную судебную систему страны, которые, однако, рассматривают «в рамках квазисудебной процедуры споры между гражданами как представителями частного лица и органами власти – представителями публичной стороны правового спора» [9]. В систему административной юстиции Великобритании входит Административный суд, являющийся специализированным судом в отделении королевской скамьи Верховного суда, и обладающий компетенцией, в частности, пересматривать решения судов, трибуналов, других органов и пр. [5, с. 256]. Определённой компетенцией в сфере административного судопроизводства обладают также Апелляционный суд, Верховный суд, Суды графств, Суд короны и Суды магистратов.

В США, как и в Великобритании, также существуют квазисуды – специализированные органы системы исполнительной власти, которые, наряду с общими судами, осуществляют контроль над администрацией. Однако они не выполняют управленческих функций, и в их состав входят не судьи, а чиновники, выполняющие свои обязанности на постоянной основе. Административные споры рассматриваются так же, как в судах общей юрисдикции. В США также существуют административные агентства, к которым относятся любые представители власти США, подразделяющиеся на исполнительные и независимые. Во главе исполнительных агентств находятся должностные лица, назначаемые Президентом и несущие перед ним ответственность. Независимые административные агентства создает Конгресс для регулирования различных сфер общественной жизни. Рассмотрение споров между гражданами и органами осуществляется непосредственно административными агентствами в лице судей, являющихся независимыми экспертами, подконтрольными общим судам [5, с. 257].

Таким образом, германская, французская и американская модели административной юстиции характеризуются наличием специализированных судебных органов по рассмотрению административных споров. В Великобритании созданы специализированные трибуналы, которые не входят в национальную судебную систему, в США –

квазисуды, находящиеся в системе исполнительной власти. Германская модель отличается от французской и американской моделей тем что, судебный орган входит не в систему исполнительной власти, а в систему судебной власти.

Также следует отметить, что в большинстве развитых стран действуют отдельные процессуальные законы, регламентирующие судопроизводство, например, в Германии – Федеральный закон Германии от 21 января 1960 года «Об административном судопроизводстве», в США – Закон «Об административных процедурах» 1946 г. и аналогичные законы штатов, в Великобритании – Закон от 2007 г. «О Трибуналах, Судах и правоприменении», в Испании – Закон от 13 июля 1998 года № 29/1998 «Об административном судопроизводстве» и т.д. Надо подчеркнуть, что в Швейцарии и Германии административные процедуры относятся лишь к индивидуальным административным актам, а во Франции административные процедуры регламентируют также порядок подготовки, а также принятия нормативных правовых актов [2, с. 240].

В России административное судопроизводство регулируется специальным актом – Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 г. № 21-ФЗ. При этом административное судопроизводство, осуществляемое арбитражными судами, является предметом регулирования Арбитражного процессуального кодекса.

Национальная система административного судопроизводства в России, в отличие от Великобритании и США, встроена в единый механизм судебной системы страны и не предполагает квазисудебной процедуры. На законодательном уровне были попытки создания системы административных судов, однако они не увенчались успехом. Как представляется, рассматривать и разрешать споры между частными лицами и органами государственной власти необходимо как отдельный вид споров, что способствует защите прав граждан и соответствует мировым тенденциям развития законодательства о правах и свободах.

В отличие от Франции и Германии, где административная юстиция осуществляется в форме административного судопроизводства, т.е. публично-правовые споры рассматривают административные суды, административное судопроизводство в России осуществляется судами общей юрисдикции и арбитражными судами. Административное судопроизводство в России осуществляется Верховным Судом, судами общей юрисдикции и мировыми судьями, которые разрешают административные дела, связанные с защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также дела, возникающие из административных или иных публичных правоотношений и связанных

с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий [10].

Итак, мы рассмотрели страны, где создаются специальные административные суды (Франция, Германия), страны, где административное судопроизводство осуществляется судами общей юрисдикции (Россия), и страны, где создаются специализированные квазисудебные органы (Великобритания, США) [11, с. 59].

Таким образом, можно сказать, что существующее правовое регулирование административного судопроизводства, являющегося частью административной юстиции в Российской Федерации, не лишено определенных проблем. К тому же в действующем законодательстве нет прямого указания на содержание административного производства как особого рода явления.

В заключение можно сделать следующие выводы.

Разрешение административных споров в зарубежных странах осуществляется специализированными судами, судами общей юрисдикции, квазисудебными органами, функционирующими

в системе судебной и исполнительной власти. Поэтому органы административной юстиции достаточно различны как по своей сущности, так и по объёму компетенции. Положительным представляется существование в зарубежных странах отдельных актов, посвященных административному судопроизводству в связи со спецификой регулируемых им отношений.

Исходя из анализа административного судопроизводства в России и в зарубежных странах, можно сказать, что в целях повышения эффективности административного судопроизводства в России возникла необходимость в создании системы специализированных административных судов на основе использования опыта зарубежных стран.

Разрешение спора о праве должно осуществляться в рамках судебной, а не исполнительной власти, как во Франции и Германии. По нашему мнению, к российским условиям более подходит немецкая модель административного судопроизводства, которая будет способствовать более узкой квалификации судей, качественному разрешению споров, а также снижению нагрузки на суды общей юрисдикции.

Список источников

1. Андриянов В.Н. Сущность и принципы административного судопроизводства: узаконенная модель // Известия БГУ. 2015. № 3. С. 519–525.
2. Дадашев Р.С. Административное судопроизводство в Европе. Административные суды: становление института // Молодой ученый. 2020. № 22 (312). С. 238–242.
3. Соловьёв А.А., Опалев Р.О. Административная юстиция в зарубежных государствах: особенности функционирования отдельных институтов административного судопроизводства: монография. М., 2017.
4. Зеленцов А.Б. Модели административной юстиции в современном мире и особенности ее организации в России // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2015. № 8 (12). С. 38–52.
5. Слепченко В.А. Некоторые аспекты административной юстиции в зарубежных странах и в России // Вопросы российской юстиции. 2020. № 5. С. 250–261.
6. Соловьёв А.А. Общая характеристика французской модели административной юстиции // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер.: Юридические науки. 2013. № 3. С. 142–151.
7. Андреева И.А. Судебная система Франции на современном этапе // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 1 (53). С. 136–144.
8. Дмитриева Н.С. К вопросу о моделях административной юстиции в зарубежных странах и в Российской Федерации // Правовая система и современное государство: проблемы, тенденции и перспективы развития: сб. ст. междунар. науч.-практ. конф. Пенза: Наука и просвещение, 2019. С. 83–89.
9. Зверева Т.В. Особенности осуществления административного судопроизводства в России и зарубежных странах // Современные научные исследования и инновации. 2019. № 3 [Электронный ресурс]. URL: <http://web.snauka.ru/issues/2019/03/88912> (дата обращения: 22.03.2021).
10. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ: в ред. от 8 дек. 2020 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. Галушко Д.В. Административное судопроизводство как элемент современного правового государства: международный опыт // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 2. С. 58–61.

References

1. Andriyanov V.N. Sushchnost' i printsipy administrativnogo sudoproizvodstva: uzakonennaya model' [The essence and principles of administrative legal proceedings: legalized model], *Izvestiya BGU*, 2015, no. 3, pp. 519–525. (In Russian).
2. Dadashev R.S. Administrativnoe sudoproizvodstvo v Evrope [Administrativnye sudy: stanovlenie instituta], *Molodoi uchenyi [Young Scientist]*, 2020, no. 22 (312), pp. 238–242. (In Russian).
3. Solov'ev A.A., Opalev R.O. Administrativnaya yustitsiya v zarubezhnykh gosudarstvakh: osobennosti funktsionirovaniya otel'nykh institutov administrativnogo sudoproizvodstva: monografiya [Administrative jus-

tice in foreign countries: peculiarities of the functioning of individual institutions of administrative proceedings], М., 2017. (In Russian).

4. *Zelentsov A.B.* Modeli administrativnoi yustitsii v sovremennom mire i osobennosti ee organizatsii v Rossii [Models of administrative justice in the modern world and features of its organization in Russia], *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina*, 2015, no. 8 (12), pp. 38–52.

5. *Slepchenko V.A.* Nekotorye aspekty administrativnoi yustitsii v zarubezhnykh stranakh i v Rossii [Some aspects of administrative justice in foreign countries and in Russia], *Voprosy rossiiskoi yustitsii*, 2020, no. 5, pp. 250–261. (In Russian).

6. *Solov'ev A.A.* Obshchaya kharakteristika frantsuzskoi modeli administrativnoi yustitsii [General characteristics of the French model of administrative justice], *Vestnik Rossiiskogo universiteta druzhby narodov. Ser.: Yuridicheskie nauki*, 2013, no. 3, pp. 142–151. (In Russian).

7. *Andreeva I.A.* Sudebnaya sistema Frantsii na sovremennom etape [The French judicial system at the present stage], *Trudy Akademii upravleniya MVD Rossii [Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia]*, 2020, no. 1 (53), pp. 136–144. (In Russian).

8. *Dmitrieva N.S.* K voprosu o modelyakh administrativnoi yustitsii v zarubezhnykh stranakh i v Rossiiskoi Federatsii [On the question of models of administrative justice in foreign countries and in the Russian Federation], *Pravovaya sistema i sovremennoe gosudarstvo: problemy, tendentsii i perspektivy razvitiya: sb. st. mezhdunar. nauch.-prakt. konf. [The legal system and the modern state: problems, trends and prospects of development: collection of articles of the International Scientific and Practical Conference]*, Penza, Nauka i prosveshchenie Publ., 2019, pp. 83–89. (In Russian).

9. *Zvereva T.V.* Osobennosti osushchestvleniya administrativnogo sudoproizvodstva v Rossii i zarubezhnykh stranakh [Features of the implementation of administrative proceedings in Russia and foreign countries], *Sovremennye nauchnye issledovaniya i innovatsii*, 2019, no. 3. (In Russian). Available at: <http://web.snauka.ru/issues/2019/03/88912> (accessed 22.03.2021).

10. Кодекс административного судопроизводства Россиiskoi Federatsii ot 8 marta 2015 g. № 21-FZ: v red. ot 8 dek. 2020 g. [Code of Administrative Procedure of the Russian Federation of March 8, 2015 No. 21-FZ: as amended on December 8, 2020]. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus». (In Russian).

11. *Galushko D.V.* Administrativnoe sudoproizvodstvo kak element sovremennogo pravovogo gosudarstva: mezhdunarodnyi opyt [Administrative justice as an element of a modern legal state: international experience], *Zhurnal administrativnogo sudoproizvodstva [Journal of the administrative proceedings]*, 2016, no. 2, pp. 58–61. (In Russian).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Керамова Саида Назировна, старший преподаватель кафедры административного, финансового и таможенного права юридического института Дагестанского государственного университета, г. Махачкала, Российская Федерация. E-mail: saida14@yandex.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Keramova Saida Nazirovna, senior lecturer, Department of Administrative, Financial and Customs law of the Law Institute of Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation. E-mail: saida14@yandex.ru

Поступила в редакцию 17 мая 2021 г.
Received 17 May, 2021