

УДК 342.9

Административная юстиция в зарубежных странах: сравнительный анализ в условиях цифровизации

Кушнерук Елена Геннадиевна, студент, Донской государственной технической университет, ljung5481@gmail.com

Приймак Елена Николаевна, старший преподаватель, Донской государственной технической университет, кандидат психологических наук, erimak@donstu.ru

В статье представлен анализ вопроса создания административных судов в Российской Федерации, рассмотрены основные модели административной юстиции, функционирующие в зарубежных странах, а также исследована проблема целесообразности формирования данного института в современных условиях цифровизации. Особое внимание уделено сопоставлению англосаксонской и континентальной моделей административной юстиции и оценке возможностей их адаптации к российской правовой системе.

Ключевые слова: административная юстиция, англосаксонская модель, континентальная модель.

В юридической литературе господствует восприятие административной юстиции как юрисдикционного механизма защиты прав частных лиц от неправомерных актов публичной администрации.

Раскрывая содержание понятия «административная юстиция», необходимо выделить два его аспекта, находящиеся в тесной взаимосвязи: организационный и процессуальный [1].

В связи с этим административную юстицию можно рассматривать как:

1) систему специализированных органов или судов, обеспечивающих контроль за соблюдением законности в государственном управлении;

2) особый процессуальный порядок разрешения административно-правовых споров между гражданином или организацией, с одной стороны, и органом государственного управления — с другой. Авторы научных публикаций, анализирующие организационный аспект административной юстиции, разделяются на тех, кто связывает ее содержание исключительно с деятельностью судов, и тех, кто, расширяя его, указывает на разрешение административных споров в публичной сфере иными (квазисудебными) органами, в том числе в порядке осуществления ведомственного контроля [2].

Такой диапазон точек зрения позволяет говорить о существовании нескольких концепций развития института административной юстиции, дающих ответы на вопросы о том, в какой процессуальной и организационно-правовой форме может осуществляться защита от неправомерных действий и решений административных органов и их должностных лиц, есть ли в данной системе место квазисудебным органам, требуется ли формирование специализированных административных судов, насколько оправдано осуществление административного судопроизводства судами общей юрисдикции.

Обращение к опыту зарубежных стран в части построения административной юстиции открывает широкие горизонты исследования данного института и демонстрирует значительный диапазон ее организационных форм.

С учетом того, что развитие административной юстиции тесно связано с правовыми системами государств, изучение ее особенностей, характерных для разных стран, не позволяет прийти к единому знаменателю и провозгласить какую-либо из ее моделей оптимальной. Во Франции деятельность по рассмотрению административных споров осуществляют как административные суды, так и квазисудебные органы. Функции первой инстанции возложены на административные суды общей и специальной юрисдикции, а также на квазисудебные органы (Счетную палату, Центральную комиссию социальной помощи, Высший судебный совет и др.), в то

время как кассационной инстанцией является Государственный совет Франции [3].

В Соединенных Штатах Америки система административной юстиции сформировалась в 1855 г. после принятия Закона о разборе жалоб на финансовые нарушения, в результате чего был создан специальный суд для рассмотрения соответствующих обращений граждан. Данная система включает: федеральные суды общей юрисдикции (суды первой инстанции, т. е. низшие суды первой инстанции и окружные суды, апелляционные суды и Верховный суд США), службы и агентства, наделенные полномочиями по рассмотрению административных нарушений и споров (в частности, Управление социального обеспечения федерального Министерства здравоохранения США), независимые ведомства (Налоговое управление США), административные суды (Федеральный суд по делам международной торговли, Федеральный претензионный суд, Федеральный налоговый суд, Агентство по защите окружающей среды и Комиссию по ценным бумагам и биржам США), а также административные суды в штатах (в штате Род-Айленд, например, таковыми являются Суд по возмещению трудовых компенсаций и Суд административного арбитража) [4].

В Германии рассматриваемые функции осуществляют исключительно суды. Административные суды федеральных земель выступают судами первой инстанции, высшие административные суды федеральных земель — апелляционными инстанциями, Федеральный административный суд ФРГ — кассационной инстанцией. Процессуальные формы деятельности органов административной юстиции установлены Федеральным законом «Об административном судопроизводстве» [4].

Проведенные за последние десятилетия исследования опыта построения административной юстиции в зарубежных странах позволяют рассматривать данный институт сквозь призму не только двух основных мировых правовых систем (англосаксонской и романо-германской), но и способов обеспечения защиты прав граждан от неправомерных действий и решений органов публичной администрации, а также форм контроля за деятельностью администрации (внешнего — судебного или внутреннего — административного) [5].

Относительно административной юстиции в европейских государствах зарубежные исследователи наиболее часто выделяют три основные модели:

— английскую, в которой полномочия органов публичной власти в рамках административной юстиции входят в функции судов общей юрисдикции и одновременно существует значительное число различных квазисудебных органов, рассматривающих подобные споры;

— французскую, предполагающую существование и функционирование многоуровневой системы независимых административных судов;

— немецкую, в которой также присутствует многоуровневая система специальных административных судов, однако контроль за их деятельностью является более строгим и детализированным, чем во Франции.

Практически во всех остальных государствах Европы, несмотря на культурные, политические и правовые различия, реализованы указанные выше три модели административной юстиции.

В зависимости от статуса высшей судебной инстанции по административным делам можно выделить три модели; существуют также системы смешанного характера. Общее свойство различных моделей состоит в том, что все они гарантируют независимость судебной власти.

1. Единый Верховный суд. Данная модель является наиболее ранней по времени возникновения и берет свое начало в истории английского права. В рамках такой системы, в частности в Великобритании, существует более выраженная дифференциация судебных административных органов. Указанная модель действует в большинстве государств, судебная система которых основывается на общем праве, а также во многих странах, где сформировано самостоятельное понятие административного права (Испания, большинство стран Латинской Америки).

2. Государственный совет. Такой орган административной юстиции является наследником римского Совета принцепса. В своей современной форме Государственный совет появился во Франции с принятием республиканской Конституции VIII г. Он представляет собой орган, объединяющий функции консультативного совета при исполнительной власти и высшего административного суда. Государственный совет действует, в частности, в Нидерландах, Бельгии, Италии, Греции, Турции, Колумбии. Право данной системы на существование неоднократно оспаривалось в Европейском суде по правам человека, однако суд подтвердил ее законный характер [5].

3. Высший административный суд. Подразумевается административный суд, не связанный организационно ни с судами по гражданским делам, ни с исполнительной властью. Такой суд впервые был создан в Австрии в конце XIX в. В настоящее время подобные суды включены в судебную систему ряда стран. В системах смешанного характера судом первой инстанции, рассматривающим административные споры, являются суды общей юрисдикции, а следующей инстанцией выступает специализированный административный суд (Нидерланды, Чешская Республика). В ряде государств, напротив, действуют административные суды первой инстанции, решения которых могут быть обжалованы в вышестоящем суде общей юрисдикции (Австралия, Швейцария) [5].

Говоря о европейских моделях административной юстиции, нельзя не обратиться к данному институту в Европейском союзе. Законодательство Европейского союза не содержит детализированных норм (как материальных, так и процессуальных), касающихся административной юстиции. В отношении соответствующих органов применяются лишь общие положения, касающиеся функционирования судебной системы в целом.

Таким образом, в основном вопросы реализации административной юстиции находятся в ведении государств — членов Европейского союза. Несомненно, концепций административной юстиции существует значительно больше, при этом понимание самой административной юстиции в рамках таких концепций также варьируется.

Выделяют следующие концепции административной юстиции:

— модель бюрократической рациональности, в которой основное внимание уделяется эффективности и точности функционирования системы административной юстиции, а также соразмерности соответствующих затрат;

— профессиональную модель, предполагающую максимально квалифицированное предоставление услуг пользователям системы административной юстиции и удовлетворение потребностей отдельных лиц;

— модель нравственного суждения, основанную на традиционных представлениях о содержании и вынесении судебных решений (характерна для государств с англосаксонской системой права) [6].

С точки зрения данной модели административной юстиции ее основная цель заключается в обеспечении права на социальное благополучие.

Другой подход к рассматриваемой классификации включает следующие теоретические модели административной юстиции:

— менеджеризм — модель, в рамках которой органам, осуществляющим публичное управление, предоставлены полномочия, необходимые для достижения определенных стандартов обслуживания лиц, обращающихся к системе административной юстиции, а также свобода выбора способов достижения таких стандартов;

— консюмеризм — модель, в которой административная юстиция рассматривается как административный процесс, в который гражданин вовлечен в качестве потребителя государственных услуг;

— рыночную модель, в которой административная юстиция отождествляется с системой, подчиняющейся законам рынка и предполагающей возможность выбора гражданином иного поставщика соответствующих услуг в случае неудовлетворенности предыдущим.

Рассматриваются также такие концепции административной юстиции, как иерархическая, эгалитарная, индивидуалистическая и фаталистическая. При этом административная юстиция трактуется в широком смысле как принятие решений органами публичной власти в целом и классифицируется в зависимости от степени вовлеченности граждан в процесс принятия таких решений [6].

В иерархической концепции административной юстиции существенное значение придается власти и опыту, а государство действует от имени всего общества вследствие высокого уровня доверия к нему; должностные лица при этом реализуют свои полномочия в целях осуществления публичных интересов. Эгалитарная концепция административной юстиции предполагает принятие решений на основе консенсуса между органами публичной власти и населением, при котором граждане и должностные лица выступают равноправными партнерами. Индивидуалистическая концепция административной юстиции предполагает достижение консенсуса, однако не между государством и обществом в целом, а между государством и отдельными индивидами [7].

В рамках индивидуалистической концепции административной юстиции существенное значение придается прежде всего удовлетворению спроса потребителей на услуги в сфере административной юстиции. Фаталистическая концепция административной юстиции предполагает рассмотрение процесса принятия решений органами публичной власти в качестве своеобразной «лотереи», не связанной какими-либо закономерностями во взаимоотношениях общества и государства [8].

Подводя итоги, следует признать, что процесс формирования российской административной юстиции далек от завершения. Административное судопроизводство до настоящего времени не по-

лучило организационно-структурного обособления в виде специализированных органов, его осуществляющих. В научных трудах активно разрабатывается идея создания административных судов, однако в настоящий момент она далека от реализации. Промежуточным этапом в деятельности по оптимизации процесса рассмотрения административных дел могли бы стать организационно-структурные изменения в рамках судебной формы, касающиеся судов общей юрисдикции. Речь идет прежде всего о формировании корпуса судей, рассматривающих дела в соответствии с нормами, установленными Кодексом административного судопроизводства

Российской Федерации, введении должности заместителя председателя суда по административным делам, создании отделов обеспечения судопроизводства по административным делам. При этом развитие квазисудебных форм административной юстиции позволило бы физическим и юридическим лицам использовать альтернативные способы защиты своих прав и законных интересов, а также способствовало бы разгрузке судебной системы. Функция судебного контроля в этом случае могла бы реализовываться посредством рассмотрения жалоб на решения квазисудебных органов административной юстиции.

Примечания

1. Мовчан В. В. Административная юстиция в механизме осуществления правозащитной функции судебной власти в Российской Федерации: монография. М., 2024.
2. Зеленцов А. Б. Административная юстиция как судебное административное право: концептуальные проблемы: монография. М., 2024.
3. Афанасьев С. Ф., Яковлева А. П. О соотношении административной юстиции и административного судопроизводства // Журнал административного судопроизводства. 2022. N 2.
4. Приженникова А. Н. Основные подходы к определению содержания административной юстиции в различных правовых системах // Актуальные вопросы современной науки. 2023. N 16.
5. Альхименко А. В., Альхименко В. В. Административная юстиция в западноевропейских странах и в России (сравнительно-правовой анализ) // Актуальные проблемы общества, экономики и права в контексте глобальных вызовов. 2025. N 1.
6. Стариков Ю. Н. Административная юстиция: проблемы теории // Административное судопроизводство в Российской Федерации. 2025. N 1.
7. Нехайчик К. В., Нагиев Р. С. Административный процесс и административная юрисдикция: актуальные проблемы административной правовой защиты: монография. Сургут, 2020.
8. Алексеева М. В., Подройкина И. А. Основные теоретические аспекты контрольно-надзорной функции государства и общества // Теория и практика общественного развития. 2023. N 12.

English version

Administrative justice in foreign countries: a comparative analysis in the context of digitalization

Kushneruk Elena Gennad'evna, student, Don State Technical University

Priymak Elena Nikolaevna, senior lecturer, Don State Technical University, candidate of sciences (psychology)

This article presents an analysis of the issue of establishing administrative courts in the Russian Federation. It examines the main models of administrative justice functioning in foreign countries and explores the feasibility of forming this institution under contemporary conditions of digitalization. Particular attention is paid to comparing the Anglo-Saxon and continental models of administrative justice and assessing the possibilities of their adaptation to the Russian legal system.

Keywords: administrative justice, Anglo-Saxon model, continental model.