

Тунина Нелли Александровна

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЗАЩИТЫ СУБЪЕКТИВНЫХ ПУБЛИЧНЫХ ПРАВ В РОССИИ

Статья раскрывает суть механизма защиты субъективных публичных прав и проблему построения в России административной юстиции. Особое внимание в статье обращается на реализацию права административного иска, развертываемого в процедуре судебного разбирательства.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2011/7-3/58.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2011. № 7 (13): в 3-х ч. Ч. III. С. 217-219. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2011/7-3/

© Издательство "Грамота"

Информацию о том, как опубликовать статью в журнале, можно получить на Интернет сайте издательства: www.gramota.net
Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

УДК 340

Статья раскрывает суть механизма защиты субъективных публичных прав и проблему построения в России административной юстиции. Особое внимание в статье обращается на реализацию права административного иска, развертываемого в процедуре судебного разбирательства.

Ключевые слова и фразы: субъективные публичные права; исполнительная власть; государственное управление; административная юстиция; административное судопроизводство; административный иск; административная жалоба; административный спор.

Нелли Александровна Тунина

*Кафедра административного и финансового права
Российский университет дружбы народов
tininana@mail.ru*

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЗАЩИТЫ СУБЪЕКТИВНЫХ ПУБЛИЧНЫХ ПРАВ В РОССИИ[©]

Проблема защиты основных прав и свобод граждан нашей страны является на сегодняшний день весьма актуальной. Особо остро стоит вопрос о защите субъективных публичных прав. К таким правам относятся так называемые гражданские свободы, права публичных служб, политические права. Так как в порядке пользования субъективными публичными правами граждане вступают в отношения главным образом с государственной властью, а именно, с административной функцией этой власти в лице различных органов, то и нарушения субъективных публичных прав имеют место обычно со стороны указанных органов государственной власти, т.е. со стороны администрации.

Взаимосвязь между государством и личностью носит двухсторонний характер, в ней всегда есть место ответственности друг перед другом. Но следует отметить, что во взаимоотношениях личности и государства последнее всегда является более сильной стороной.

В настоящее время ответственность должностных лиц за проступки и упущения при рассмотрении и разрешении обращений граждан не отрегулирована нормативно-правовыми актами достаточно чётко.

В данной ситуации остро стоит вопрос о необходимости реального обеспечения прав и свобод граждан, их защиты от административного произвола. Сложившаяся практика в этой области свидетельствует о низкой эффективности обжалования решений органов государственной власти, должностных лиц в вышестоящие инстанции. Жалобы граждан вместо рассмотрения по существу зачастую направляются в органы, действия и решения которых обжалуются. Такой подход позволяет отстаивать узковедомственные корпоративные интересы, приводит к ущемлению прав граждан и затрудняет реализацию основных принципов правового государства.

В этой связи всё большую актуальность приобретает вопрос юридической природы обращения граждан, недовольных актами, действиями или бездействием исполнительной власти и, соответственно, судопроизводства по рассмотрению и разрешению таких обращений. К сожалению, российское правовое и действующее законодательство пока ещё не выработали однозначной позиции по данным вопросам.

С вопросом о субъективных публичных правах неразрывно связан вопрос о системе правовых гарантий, создаваемых конституционным строем. В числе этих гарантий административная юстиция является наиболее важной.

Административная юстиция – один из правовых институтов, служащий интересам общества, государства и личности. Ю. А. Стариков отмечал, что если не видеть в ней государственно-правовой и индивидуальной потребности и значимости, тогда все попытки обеспечения легитимности публичной власти, публичного интереса в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина обречены на неудачу. Судебно-правовой защите должны подлежать все гарантированные государством права и свободы человека и гражданина [9, с. 34]. Основная задача административной юстиции – 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. Иными словами, административная юстиция призвана разрешать споры, возникшие из административно-правовых отношений.

Тем не менее, говорить о полном отсутствии административной юстиции в современной России нельзя [1, с. 58].

Во-первых, институт административной юстиции в настоящее время характеризуется теми же признаками, какими он характеризовался в СССР в последние три десятилетия, а именно: а) в процессе его функционирования разрешаются споры между гражданином и субъектом управления (органом, должностным лицом) о законности действий последнего; б) споры разрешаются общими судами; в) порядок рассмотрения дел регламентируется нормами подраздела III «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений» Гражданского процессуального кодекса РФ. В этих случаях административная юстиция осуществляется в гражданско-процессуальной форме.

Во-вторых, принятием Закона РФ от 27.04.1993 года «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» сделан еще один важный шаг вперед в развитии института административной юстиции в России. В данном законе были сняты установленные для граждан в процессе подачи жалобы в суд процессуальные ограничения.

Следовательно, осуществление административной юстиции в России происходит по общесудебному рассмотрению жалоб граждан. Вместе с тем, ныне действующее законодательство о судебном контроле в Российской Федерации не предоставляет суду права отмены неправомерных административных актов: решение суда по жалобе ограничивается установлением обоснованности жалобы гражданина и возложением на соответствующий орган управления обязанностей устранить допущенное нарушение, что не является типичным для судов административной юстиции.

Сущность административной юстиции все-таки состоит в судебном характере обжалования актов управления.

Для того чтобы составить действительную гарантию законности в государственном управлении административная юстиция должна быть организована как суд, от правящей власти независимый. Так же как суд, гражданский и уголовный, процесс в делах административных должен вести несменяемый судья в условиях гласности и устности производства и с признанием начала равноправности за сторонами в процессе. Только при таком устройстве административной юстиции может укрепиться уверенность, что спор между гражданином и правящей властью о законности акта управления разрешится тождеством права. И только при образовании такой администрации административное право правильно осуществит свою задачу регулятора публичных отношений между правящей властью и гражданами.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод о том, что дела, возникающие из публичных правоотношений, должны разрешаться в суде посредством административного иска. Такое разрешение предлагалось ещё до революции, и русские государствоведы единодушно признавали административный иск средством возбуждения административно-правового спора перед органом административной юстиции. А вот жалобу они расценивали как средство защиты нарушенного права и не предусмотренного законом интереса в порядке подчинённости перед вышестоящим начальством [7, с. 63].

Сущность защиты публичных прав посредством административного иска заключается в том, чтобы не только действия и решения были признаны незаконными, но и восстановлено и право пользоваться социальным благом, а органы управления оказали бы содействие в осуществлении этого права [4, с. 115].

Главным упущением в решении данной проблемы в настоящее время является то, что российским законодателем в законопроектах об административном судопроизводстве (не говоря уже о действующем законодательстве) не закрепляется такое средство защиты субъективных публичных прав как административный иск.

В поддержку административного иска как одного из атрибутов административной юстиции можно провести небольшой сравнительный анализ его и «административной жалобы».

Административная жалоба - это жалоба, подаваемая в административный или контрольно-надзорный орган, это, как выражались в старину: «жалоба по начальству».

Административная жалоба - не исковое обращение. Она направляется не в судебный орган. Кроме того, само притязание в административной жалобе выступает в смягченной форме, скорее, в форме просьбы.

В данном случае жалобчик не выражает до положения стороны, он остается «просителем». Возникающее в результате этого правоохранительное отношение является вертикальным. Гражданин ждет решения по своей жалобе «сверху».

Напротив, подача административного иска в судебный орган приводит к возникновению оригинального процессуального управленческого отношения: оно является правоохранительным и одновременно горизонтальным, в котором субъекты (гражданин - истец и должностное лицо - ответчик) противостоят друг другу как равные стороны. Истец ждет не «милости» сверху, а решения независимого и объективного органа. Гражданин, оспаривая действия должностного лица или органа управления, принимает личное участие в процессе как сторона.

Реализация права административного иска разворачивается в процедуру судебного разбирательства административного дела. На этот раз гражданин ищет признания своего требования к должностному лицу в суде и выступает не в роли «просителя», а в роли истца, стороны, принимающей участие в процессе лично и непосредственно. Суд является тем органом, через который стороны сообщаются друг с другом, а он сам связан с обеими сторонами. В данном случае ведётся открытое разбирательство дела, возбужденного по основаниям поданного административного иска. Суд заслушивает требования истца (гражданина) и объяснения ответчика (должностного лица). Если при рассмотрении жалоб ответчик может дать объяснения, не выходя из своего кабинета, то явка должностного лица в зал суда ставит обе стороны в равное положение.

Таким образом, в общем виде основное административно-процессуальное отношение, возникающее на основе административного иска, есть отношение не двухстороннее (как в производстве по административной жалобе), а трехстороннее. Решения, принятые судом в открытом процессе по административному иску, будут объективными.

Процессуальная часть дел по жалобам на неправомерные действия должностных лиц (органов) в настоящее время базируется на правилах гражданского судопроизводства, а не на нормах административного права. Эти дела не считаются исковыми, а сам процесс по этим делам процессом, состоящим из сторон. Но административные споры в суде должны рассматриваться по правилам административно-искового производства, - производства, опирающегося на нормы административно-процессуального права.

Приведённые аргументы свидетельствуют о том, что именно административный иск должен стать основным атрибутом административной юстиции, а не жалоба. Только посредством административного иска, поданного в административный суд, можно эффективно бороться с произволом чиновников и защищать нарушенные права граждан.

В настоящее время ведутся споры о допустимости административного иска в российском праве. Стоит отметить, что в юридической литературе хорошо известно мнение о целесообразности административных исков в нашем праве, и оно представляется убедительным и справедливым. Считаем, что российскому законодателю стоит прислушаться к мнению учёных в данной области, а также обратить внимание на опыт зарубежных стран по организации работы административных судов и процессу рассмотрения административных споров.

В своем обращении к гражданам в сентябре 2009 года Д. А. Медведев сделал ставку на суд как центральную часть защитного механизма от произвола чиновников и коррупции. Стоит отметить, что коррупция порождает нарушения субъективных прав граждан. Ведь чиновник, берущий взятку, принимая решение в угоду дающему взятку, тем самым нередко нарушает права и свободы граждан.

Надеемся, что Президент РФ, говоря о предстоящем создании «современного эффективного суда, действующего в соответствии с новым законодательством о судопроизводстве и опирающегося на современное правопонимание» [6], имел ввиду и создание системы административной юстиции.

Подводя итоги вышесказанному, следует отметить, что вопрос о принятии двух фундаментальных федеральных законов, нормы которых могли бы послужить основанием для построения в России административной юстиции, уже назрел. Это Закон о системе органов административной юстиции Российской Федерации и Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации.

Особое значение в данной ситуации имеет принятие российским законодателем Кодекса административного судопроизводства, т.к. для юристов нормы процессуального права порой имеют большее значение, чем нормы материального права. Заметим, что в России уже разработан и получил высокую оценку специалистов в области административного права законопроект этого документа, который успешно сочетает в себе практику зарубежных стран, исторический опыт России в этой области, а также лучшие традиции отечественного судопроизводства.

В заключение стоит отметить, что правовое государство может стать таковым только тогда, когда публичное право устанавливается законом, а само управление подчинено судопроизводству.

По мере того как у россиян будет уменьшаться «священный трепет» перед носителями «государственной власти и высшей мудрости», являющийся наследием прошлого, и будет возрастать правовая культура, число обжалуемых неправомерных актов исполнительной власти, несомненно, увеличится. А помочь гражданам обрести уверенность в своей правоте должна усовершенствованная судебная система.

Список литературы

1. **Бойцова В. В., Бойцов В. Я.** Административная юстиция: к продолжению дискуссии о содержании и значении // Государство и право. 1994. № 5.
2. **Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ:** ред. от 23.12.2010 // Собрание законодательства Российской Федерации (СЗРФ). 2010. № 52. Ч. 1.
3. **Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации:** законопроект // Российская юстиция. 2004. № 3.
4. **Колесов П. П.** Защита публичных прав посредством административного иска // Правовая политика и правовая жизнь. 2005. № 4.
5. **Конституция Российской Федерации:** принята всенародным голосованием 12.12.1993: с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ // СЗРФ. 2009. № 4.
6. **Медведев Д. А.** Россия, вперед! [Электронный ресурс]: интернет-обращение Президента РФ Д. А. Медведева к гражданам России. URL: www.gazeta.ru/comments/2009/09/10_a_3258568.shtml
7. **Николаева Л. А., Соловьева А. К.** Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции: сборник. СПб.: Юридический центр «Пресс», 2004.
8. **Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан:** Федеральный закон от 27.04.1993 г. // СЗРФ. 2009. № 7.
9. **Старилов Ю. Н.** От административной юстиции к административному производству. Воронеж, 2003.

THE DEVELOPMENT PROSPECTS OF SUBJECTIVE PUBLIC RIGHTS PROTECTION IN RUSSIA

Nelli Aleksandrovna Tunina

*Department of Administrative and Financial Law
Peoples' Friendship University of Russia
tuninana@mail.ru*

The author reveals the essence of the mechanism of subjective public rights protection and the problem of Russian administrative justice development and pays special attention to the enforcement of the right for administrative action developed in litigation proceeding.

Key words and phrases: subjective public rights; executive authority; state administration; administrative justice; administrative legal proceeding; administrative action; administrative appeal; administrative dispute.