

Лидия Николаева, Анна Соловьева

**Административная
юстиция
и...**



Конституционное, муниципальное
и административное право

Лидия Николаева

**Административная юстиция
и административное
судопроизводство. Зарубежный
опыт и российские традиции**

«Юридический центр»

2004

УДК 342.9
ББК 67.401

Николаева Л. А.

Административная юстиция и административное
судопроизводство. Зарубежный опыт и российские
традиции / Л. А. Николаева — «Юридический центр»,
2004 — (Конституционное, муниципальное и административное
право)

В книге сделана первая попытка объединить несколько работ, хотя написанных и опубликованных в разное время (1973–2004 гг.), но посвященных общей теме, а также показать, как складывались в России традиции административных юстиций, как развивалась теория законодательства и практика его применения в различных исторических условиях. Авторы стремились подчеркнуть, что проблема разрешения судами публично-правовых споров с годами не утратила своей актуальности, а наоборот, развитие данного правового института лишь обогатилось новой российской теорией и практическим опытом. В работе изучен и использован зарубежный опыт. В процессе анализа современного состояния материально-правовой природы административного судопроизводства сформулированы его принципы, исследованы процессуальные особенности рассмотрения судами публично-правовых споров в сфере государственной власти и управления, обосновывается необходимость создания в России административных судов. Заслуживают внимания предложения авторов по совершенствованию действующего законодательства и практики его применения. Книга предназначена для научно-педагогических и практических работников, аспирантов, студентов юридических вузов, а также для широкого круга читателей, интересующихся проблемами административной юстиции.

УДК 342.9
ББК 67.401

© Николаева Л. А., 2004

© Юридический центр, 2004

Содержание

Принятые сокращения	7
Л. А. Николаева, А. К. Соловьева	8
Предисловие	8
Глава 1	10
§ 1. Понятие и сущность института административной юстиции	10
§ 2. Основные модели организации административной юстиции за рубежом и их развитие	21
Конец ознакомительного фрагмента.	29

**Лидия Александровна Николаева,
Анна Константиновна Соловьева**
**Административная юстиция и
административное судопроизводство:
зарубежный опыт и российские традиции**

Посвящается памяти Р. М. Асланова

© Л. А. Николаева, 2004

© А. К. Соловьева, 2004

© Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004

ISBN 5-94201-366-7

* * *

Принятые сокращения

- АПК РФ** — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации
БВС РФ — Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации
ВАС РФ — Высший Арбитражный Суд Российской Федерации
ВВС РСФСР — Ведомости Верховного Совета РСФСР
ВВС СССР — Ведомости Верховного Совета СССР
ВС РФ — Верховный Суд Российской Федерации
ВСНД РСФСР и ВС РСФСР — Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР
ВСНД РФ и ВС РФ — Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации
ВСНД СССР и ВС СССР — Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР
ГПК РФ — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации
КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
РГ — Российская газета
РФ — Российская Федерация
РЮ — Российская юстиция
САПП РФ — Собрание актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации
СЗ РФ — Собрание законодательства Российской Федерации
СЗ СССР — Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР
СП СССР — Собрание постановлений и распоряжений Правительства СССР
СУ РСФСР — Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР
ФЗ — Федеральный закон Российской Федерации
ФКЗ — Федеральный конституционный закон Российской Федерации
R.F.D.C. — Revue Française du droit constitutionnelle
R.U.D.H. — Revue Universelle des droits de l'Homme

Л. А. Николаева, А. К. Соловьева

Административно-правовые проблемы теории и практики разрешения публично-правовых споров

Предисловие

Актуальность темы исследования обусловлена теоретической и практической значимостью проблем обеспечения законности в государственном управлении. Принцип законности является основой конституционного строя Российской Федерации. Особое значение данный принцип имеет в сфере правотворческой, правоприменительной и правоохранительной деятельности органов исполнительной власти. Реализация прав и свобод человека и гражданина зависит от неукоснительного соблюдения законов многочисленными субъектами государственного управления.

Административная юстиция – одна из важнейших гарантий законности, основанная на принципе разделения властей и призванная обеспечить обязанность органов государственной власти и управления осуществлять свою деятельность исключительно в рамках закона. Административная юстиция представляет собой комплексный институт государственного и административного права, регулирующий деятельность судебных органов по разрешению публично-правовых споров в сфере государственной власти и управления. Разрешение данных споров имеет межотраслевой характер, так как обеспечивает реализацию норм не только административного, но и конституционного, финансового, муниципального права.

Более века ученые стремятся осмыслить сущность института административной юстиции и сделать его частью государственно-правового механизма России. Теоретические основы отечественной административной юстиции были заложены в научных трудах государствоведов конца XIX – начала XX в. (Н. М. Коркунова, Н. И. Лазаревского, С. А. Корфа), административистов 1920–1930 гг. (А. И. Елистратова, М. Д. Загряцкова, В. Л. Кобалевского). В этот период была предпринята попытка разработать и соответствующее специальное законодательство. Однако практика пошла по пути разрешения споров публично-правового характера в рамках гражданского судопроизводства.

Конституция СССР 1977 г. (ст. 58) первой на уровне Основного закона закрепила право судебного обжалования действий должностных лиц, совершенных с нарушением закона, с превышением полномочий, ущемляющих права граждан. С 1993 г. свой отсчет начал качественно новый этап в развитии теории и практики административной юстиции в России. Впервые в истории российской государственности административное судопроизводство было выделено в качестве самостоятельного вида судопроизводства (ст. 118 Конституции Российской Федерации).

Конституционное закрепление основ административного судопроизводства поставило перед законодателем и представителями науки государственного и административного права ряд новых концептуальных вопросов: о сущности и принципах данного института, его организации и процессуальной форме.

Развитие административной юстиции чрезвычайно важно для укрепления позиций нашего государства на международной арене, так как только соблюдение установленного международным правом стандарта прав человека может гарантировать России полноправное членство в мировом сообществе. Ратификация Европейской конвенции о защите прав человека и

его основных свобод¹, признание юрисдикции Европейского суда по правам человека требуют совершенствования российского законодательства о судебной защите прав граждан в сфере публичной власти.

Новизна и масштабность задач, поставленных перед наукой и законодателем, требуют критической переоценки действующего законодательства России, регулирующего порядок разрешения судами публично-правовых споров. Существующая законодательная база² не в полной мере соответствует положениям Конституции Российской Федерации и сложившейся правоприменительной практике. Она не отражает специфики и особенностей публично-правовых споров. Большое количество и несогласованность законодательных актов в сфере государственной власти и управления, а также пробелы в правовом регулировании порождают значительные трудности при рассмотрении судами публично-правовых споров. Кроме того, необходимо учесть и постоянный рост количества публично-правовых дел. Например, по данным Главного управления организационно-правового обеспечения деятельности судов Судебного департамента при Верховном Суде РФ, в суды общей юрисдикции Российской Федерации в 2002 г. поступило 162 000 жалоб на неправомерные действия должностных лиц и коллегиальных органов власти, что на 9,5 % выше уровня 2001 г.³ В практике Верховного Суда РФ дела, возникающие из публично-правовых отношений, занимают основное место. Так, из 234 гражданских дел, оконченных производством в 2002 г. по первой инстанции, 213 – дела о признании правовых актов незаконными⁴. «Опережающими темпами растет число дел по экономическим спорам, возникающим из административных правоотношений. Их количество в 2003 г. выросло на 36,5 % и составляет сейчас более половины всех дел (51,2 %), рассмотренных арбитражными судами: 2002 г. – 325 798, 2003 г. – 444 804»⁵.

Преодолеть несовершенство действующего законодательства и устранить трудности в правоприменительной деятельности судов возможно только после разработки единой фундаментальной концепции административной юстиции в России, которая должна стать основой для принятия соответствующего законодательного акта об административном судопроизводстве.

¹ Федеральный закон «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» № 54-ФЗ от 30 марта 1998 г. // РГ. 1998. 7 апр.

² Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации № 138-ФЗ от 14 ноября 2002 г., с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным законом № 86-ФЗ от 30 июня 2003 г., постановлениями Конституционного Суда РФ № 13-П от 18 июля 2003 г., № 4-П от 25 февраля 2004 г. // СЗ РФ. 2002. № 46; 2003. № 7, 30; 2004. № 9; Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации № 95-ФЗ от 24 июля 2002 г. // СЗ РФ. 2002. № 30; Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г., с изменениями и дополнениями от 14 декабря 1995 г. // ВСНД РФ и ВС РФ. 1993. № 19. Ст. 685; СЗ РФ. 1995. № 51. Ст. 4970. Далее – Закон РФ «Об обжаловании в суд...».

³ Работа судов Российской Федерации в 2002 году // РЮ. 2003. № 8. С. 70.

⁴ Там же. С. 69.

⁵ Итоги работы арбитражных судов РФ в 2003 году // Официальный сайт Высшего Арбитражного Суда РФ: www.arbitr.ru.

Глава 1

Институт административной юстиции: понятие, сущность, Историческое развитие

§ 1. Понятие и сущность института административной юстиции

Для уяснения сущности института административной юстиции необходимо точно определить значение самого термина «административная юстиция».

Словосочетание «административная юстиция» объединяет в себе несколько понятий: «администрация», «административный» и «юстиция». Термин «администрация» (от лат. *administratio*) означает «управление», «заведование»; «административный» (от лат. *administrativus*) – «исполнительный», «относящийся к исполнению»⁶. Латинское понятие *iustitia* соответствует русскому «правосудие», «справедливость»⁷. Таким образом, буквальный перевод с латинского словосочетания «административная юстиция» может звучать как «правосудие, относящееся к управлению».

Неоднозначность перевода термина «административная юстиция» порождает различные варианты его толкования: с одной стороны, под термином «административная юстиция» понимают правосудие по административным делам, по делам управления; с другой – его используют для обозначения системы административно-судебных учреждений или специализированных административных судов; иногда «административная юстиция» рассматривается как процессуальный порядок рассмотрения споров в сфере управления, то есть административное судопроизводство.

Три подхода к толкованию данного термина соответствуют трем аспектам, используемым учеными-административистами при раскрытии сущности правового института административной юстиции: материальному, связанному с природой спора; организационному, обусловленному наличием специальных органов по рассмотрению споров; формальному, соответствующему процессуальному порядку рассмотрения споров.

Материальный аспект помогает раскрыть одновременно ряд важнейших элементов института административной юстиции:

- сферу действия административной юстиции;
- задачи административной юстиции;
- субъектный состав и основание публично-правового спора;
- пределы полномочий органов административной юстиции;
- цели и значение данного института.

При определении сущности административной юстиции материальный аспект признавали основополагающим М. Д. Загряцков, И. Т. Тарасов, А. И. Елистратов⁸. В современной отечественной литературе по административному праву и гражданскому процессу данная точка зрения отражена в работах Н. Г. Салищевой, Л. А. Николаевой, Д. М. Чечота, Д. Н. Бахраха, А. Т. Боннер⁹.

⁶ Латинско-русский словарь / Сост. А. М. Малинин. М., 1952. С. 23.

⁷ Там же. С. 381–382.

⁸ Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы. М., 1924. С. 3; Тарасов И. Т. Краткий очерк науки административного права. Ярославль, 1888. С. 359; Елистратов А. И. Основные начала административного права. М., 1914. С. 8–9.

⁹ Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М., 1964. С. 137; Николаева Л. А. Судебный надзор за законностью в советском государственном управлении. Л., 1973. С. 10, 18; Чечот Д. М. Административная юстиция. Л., 1973. С. 13; Бахрах Д. Н., Боннер А. Т. Административная юстиция: развитие и проблемы совершенствования // Советское государство и право.

Сфера действия административной юстиции—общественные отношения, складывающиеся в сфере публичного управления. При этом понятие публичное управление рассматривается в широком смысле как разновидность социального управления, как целенаправленное и организующее воздействие органов государства и иных его институтов на все сферы государственной и общественной жизни в соответствии с целями государственной политики¹⁰.

В круг субъектов публичного управления должны быть включены не только органы исполнительной власти и их должностные лица, но также органы и должностные лица законодательной власти, местного самоуправления. Данные субъекты выражают государственные и общественные интересы, решают вопросы, имеющие значение как для государства в целом, так и для отдельных социальных групп. Следовательно, субъекты государственной власти и местного самоуправления являются носителями публичного интереса, основанием которого служит общественное благо.

Реализуя на практике публичный интерес, субъект управления формирует государственную или общественную волю в форме правового решения и адресует его управляемым объектам. Объекты публичного управления: граждане и организации, — получая соответствующее решение органа государства или местного самоуправления, включаются с ним в правовую связь¹¹. Управляющий субъект и управляемый объект вступают в публично-правовые отношения, причем первый моделирует поведение объекта управления, а последний обязан следовать предписанным правилам.

Субъект публичного управления, обязательный участник публично-правовых отношений обладает особым правовым статусом. Он наделен властными полномочиями, что свидетельствует о неравенстве сторон в правоотношении и о возможности принудительного осуществления публичных правомочий управляющего¹². Вместе с тем, носитель властных полномочий лишен права действовать согласно своей свободной воле и своим интересам. В публично-правовом отношении первенствующее значение принадлежит обязанности субъекта управления использовать свои властные полномочия исключительно для достижения целей общественного и государственного характера, поставленных Конституцией и законами и обеспечивающих стабильность общества и государства, их институтов, а также охрану прав и свобод управляемых.

Таким образом, действие административной юстиции распространяется на особую сферу общественных публично-правовых отношений по поводу государственной власти и управления, отличных по своей материально-правовой природе от частных правоотношений. «Речь идет не о частно-правовых претензиях, предоставляемых в распоряжение лиц, в них заинтересованных, но о таких вопросах, которые должны быть разрешены согласно закону и общему интересу, независимо от усмотрения сторон»¹³.

Задачи административной юстиции полностью совпадают с общими задачами правосудия как одного из видов государственной власти в системе разделения властей, это рассмотрение и разрешение спора о праве, восстановление нарушенных субъективных прав граждан и организаций¹⁴, укрепление законности в государстве. Непосредственной задачей администра-

1975. № 8. С. 13.

¹⁰ АLEXIN А. П., КАРМОЛИЦКИЙ А. А., КОЗЛОВ Ю. М. Административное право Российской Федерации. М., 1996. С. 7; ТИХОМИРОВ Ю. А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 44–45.

¹¹ ЮСУПОВ В. А. Теория административного права. М., 1985. С. 68–69.

¹² КУЛИШЕР А. Защита субъективных публичных прав посредством иска // Юридический вестник. 1913. Кн. 4. С. 79; Основы теории государства и права / Отв. ред. проф. С. С. Алексеев. М., 197. С. 343–344.

¹³ АНТИШОТЦ Г. Юстиция и администрация // Журнал Министерства юстиции. 1907. № 7. С. 100.

¹⁴ ЛЕМАЙЕР К. Административная юстиция. Понятие охраны субъективных публичных прав в связи с развитием воззрений на государство. СПб., 1905. С. 1–3.

тивной юстиции как одной из ветвей правосудия является разрешение публично-правовых споров в сфере государственной власти и управления¹⁵.

Специфику публично-правового или управленческого (административного) спора отражает не только его материально-правовая природа, но и особый *субъектный состав*. Обязательным участником такого спора будет субъект публичного управления (орган законодательной, исполнительной власти, орган местного самоуправления, их должностные лица, государственные и муниципальные служащие) как носитель публичного интереса¹⁶. Второй стороной в споре может стать гражданин, организация либо другой субъект публичного управления¹⁷.

По юридическому характеру взаимодействия их участников управленческие споры могут быть подразделены на два вида: споры, возникающие на основе вертикальных административных правоотношений, и споры, основанные на горизонтальных административных правоотношениях. Для вертикальных административных правоотношений характерно наличие одного из следующих признаков: либо соподчиненности сторон в правоотношении, например между нижестоящим и вышестоящим органом исполнительной власти, либо юридической зависимости одного из участников правоотношения от другого, например между органом исполнительной власти и гражданином. «Вертикальный» управленческий спор характеризуется властью и неравным объемом прав сторон в публично-правовом отношении.

Горизонтальные административно-правовые отношения складываются между сторонами, не связанными организационной соподчиненностью или юридической зависимостью. Субъекты таких правоотношений, хотя и обладают властными полномочиями, фактически равноправны и независимы друг от друга, например, органы законодательной и исполнительной власти, федеральные министерства и федеральные службы, подчиненные Президенту РФ. «Горизонтальный» управленческий спор может возникнуть из-за нарушения компетенции какого-либо органа государственной власти другим органом государственной власти или местного самоуправления, а также при реализации положений государственно-правовых и административных договоров.

Г. И. Петров считал возможным существование горизонтальных административно-правовых отношений между гражданами, а также внутри общественных организаций¹⁸. Можно ли в случае возникновения спора при реализации данных отношений говорить о его управленческом характере? Н. Куплеваский относил к «административной неправде» споры частных лиц между собою, если при этом оспаривается правительственный акт¹⁹.

Данный вопрос неизбежно возникал и в свете Закона Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». Этот закон (ст. 1) предусматривал возможность возникновения спора не только между органами государственной власти и гражданами, но и между гражданами и общественными объединениями, учреждениями, предприятиями и их объединениями. Сторонами в таком споре являлись субъекты, не наделенные государственно-властными полномочиями и не представляющие публичный интерес. Именно поэтому такие отношения нельзя назвать публично-правовыми или административно-правовыми, в них не участвует субъект публичного управления. Частно-правовой

¹⁵ О публично-правовом споре см.: *Хаманева Н. Ю.* Теоретические проблемы административно-правового спора // Государство и право. 1998. № 12. С. 29–36.

¹⁶ См.: *Козлов Ю. М.* Административные правоотношения. М., 1976; Административное право / Под ред. проф. А. Е. Лунова. М., 1970. С. 28–32; *Студеникин С. С., Власов В. А., Евтихий И. И.* Советское административное право. М., 1959. С. 12–13.

¹⁷ *Тарасов И. Т.* Краткий очерк науки административного права. С. 369.

¹⁸ *Петров Г. И.* Советское административное право. Общая часть. Л., 1970. С. 80; *Он же.* Советские административно-правовые отношения. Л., 1972. С. 20–22.

¹⁹ *Куплеваский Н.* Административная юстиция в Западной Европе. Харьков, 1879. Т. 1. С. V.

характер таких споров был учтен и при составлении нового ГПК РФ, статьи которого не предусматривают возможности оспаривания в суд актов и действий общественных объединений.

Кроме того, частное лицо не может нести ответственность за акт, принятый администрацией, а значит, не может быть и надлежащей стороной в управленческом споре.

Таким образом, споры между гражданами или организациями, не являющимися субъектами публичного управления, не могут быть отнесены к публично-правовым спорам. Исключение составляют случаи, когда общественному объединению, предприятию или учреждению переданы отдельные властные полномочия для реализации прав и свобод граждан. Например, профессиональным союзам переданы полномочия по защите социально-трудовых прав работников предприятий и учреждений, контролю за соблюдением законодательства в области занятости населения²⁰.

Специфика публично-правового спора обусловлена и его *основанием*: он возникает в случае нарушения субъектом государственной власти или местного самоуправления субъективных публичных прав граждан или организаций. Данное правонарушение не может быть названо уголовным преступлением, так как не признано общественно опасным и не включено в уголовное законодательство; не может считаться оно и гражданско-правовым нарушением, так как находится вне области гражданских (частных) правоотношений.

Нарушение прав и свобод человека и гражданина или прав организации может стать результатом действия субъекта публичной власти, издания им нормативного или индивидуального правового акта государственного или местного управления, регулирующего государственные, административные, избирательные, финансовые, налоговые, земельные, трудовые правоотношения. Спор может возникнуть также из-за бездействия субъекта публичного управления, невыполнения им, возложенной на него государством обязанности. Следуя материальному определению административной юстиции, такой правовой акт, действие или бездействие органов и должностных лиц публичного управления могут быть оспорены только в том случае, если они являются *незаконными*, противоречащими нормам действующего законодательства, то есть представляют собой правонарушения.

В связи с этим возникает закономерный вопрос о *пределах полномочий государственных органов, разрешающих споры в сфере управления*, или о том, какие с материально-правовой точки зрения действия (бездействие) или правовые акты органов государственной власти и управления могут рассматриваться как основания публично-правового спора.

Данная проблема имеет два аспекта. Первый связан с правовыми границами управленческого спора. Второй обусловлен принципом, определяющим круг управленческих споров, подведомственных органам административной юстиции.

Проблема правовых границ управленческого спора имеет прямое отношение к природе государственного управления и исполнительной власти, к двум сторонам деятельности органов исполнительной власти: исполнению законов и распорядительству. В соответствии с этим можно говорить о разной степени связанности действий администрации законом.

Если закон в императивной форме определяет полномочия органа государственного управления по реализации общего интереса, то деятельность данного органа полностью зависит от предписаний законодателя. Установленные законом публичные права граждан и организаций обеспечивают им защиту от посягательств на их права и от вторжения в их жизнь и деятельность органов публичного управления. Точное определение в законе компетенции различных органов государственной власти и управления, в свою очередь, препятствует вмеша-

²⁰ Федеральный закон «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» № 10-ФЗ от 12 января 1996 г. (в редакции Федеральных законов 21 марта 2002 г. № 31-ФЗ, 25 июля 2002 г. № 112-ФЗ, 116-ФЗ, 30 июня 2003 г. № 86-ФЗ, 8 декабря 2003 г. № 169-ФЗ) // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 148; 2002. № 7. Ст. 745; № 30; 2003. № 27; 50.

тельству одного государственного органа или органа местного самоуправления в деятельность других органов публичной власти.

Вместе с тем, являясь «истолкователем общественного интереса» и имея полномочия, предписанные повелительными нормами, органы публичного управления «пользуются и должны пользоваться известным простором – как в ближайшем определении конкретных задач публичной деятельности, так равно и в выборе наиболее целесообразных средств к достижению поставленных целей»²¹. Это означает потребность органов государственной власти и управления в дискреционных полномочиях, наличие у них возможности действовать по своему усмотрению, по своему выбору. Данные действия не должны стать произволом, который представляет собой беззаконие, грубое посягательство на нормы права, за которое предусмотрена уголовная ответственность как за преступление против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления²².

«Объем полномочий для действия по усмотрению может быть разным»²³. Право органа управления принимать решение по усмотрению обусловлено тем, что из-за широчайшего разнообразия деятельности органов управления доскональное и всестороннее законодательное регулирование этой деятельности не только нецелесообразно, но и невозможно. По этой причине на практике могут возникнуть две различные ситуации: закон может либо обозначить пределы действия органов публичной власти, предоставив им в этих рамках определенную свободу, либо в силу своей общности не предвидеть какой-либо ситуации в сфере управления.

В первом случае объем полномочий дискреционного характера определен законом. Если своим актом администрация превысит указанные полномочия, то такой акт будет незаконным, так как приведет к нарушению публичных прав граждан и организаций или компетенции других органов государства или местного самоуправления.

Во втором случае орган государственного управления вступает в фактические, не урегулированные законом отношения с гражданином или организацией. В такой ситуации законодателем не предусмотрена конкретная обязанность администрации поступить строго определенным образом, следовательно, у гражданина или организации не возникает право требовать от органа исполнительной власти совершения какого-либо действия. У них появляется не опосредованный правом интерес, явление фактическое, а его реализация не имеет четкой меры нормирования²⁴. Интерес выражает стремление индивида или группы индивидов получить какое-либо материальное или духовное благо, порядок удовлетворения которого не предусмотрен законом.

Может ли в данном случае действие администрации стать основанием для возбуждения управленческого спора, а значит и судебного контроля? Мнения ученых по этому вопросу разделились.

Представители первой точки считают, что спор в сфере управления может стать следствием не только нарушения органами исполнительной власти публичных прав граждан и организаций, но и *нарушения их интересов*. Впервые теоретическое обоснование этого подхода дал немецкий ученый Р. Гнейст, вдохновитель реформы административной юстиции в Пруссии в 1872 г.²⁵ Защита интересов, на его взгляд, гарантирует беспристрастность и объективность управления в области дискреционных полномочий, обеспечивает их применение не свыше меры возможности и целесообразности.

²¹ Елистратов А. И. Понятие о публичном субъективном праве. М., 1913. С. 14.

²² См. гл. 30 Уголовного кодекса Российской Федерации.

²³ Чечот Д. М. Административная юстиция. С. 69.

²⁴ Дюрягин И. Я. Гражданин и закон. М., 1991. С. 74–75. См. также: Ремнев В. И. Предложения, заявления и жалобы граждан. М., 1972. С. 9–10.

²⁵ См.: Лозина-Лозинский М. А. Административная юстиция и преобразования Правительствующего Сената (часть 1) // Журнал Министерства юстиции. 1907. № 1. С. 30–31.

В русском административном праве расширительного толкования сущности административного спора придерживались Н. И. Лазаревский, Н. М. Коркунов²⁶, основывая свои взгляды на опыте немецких административных судов. Русскими административистами во главе с Н. И. Лазаревским был разработан Закон о судах по административным делам, принятый Временным правительством 25 мая 1917 г. Статья 11 этого Закона среди оснований для жалоб и протестов на действия органов администрации, кроме нарушений закона, называла осуществление полномочия с нарушением той цели, для которой оно предоставлено, нарушение интересов лиц, обществ и установлений распоряжением, постановлением, действием или упущением²⁷.

Сторонники второго подхода рассматривают административный спор только как *спор о праве*. Нарушение органом исполнительной власти интересов гражданина или организации не может служить основанием публично-правовых споров²⁸. Орган административной юстиции не должен вмешиваться в рассмотрение дела в сфере управления, затрагивающего простой, не предусмотренный правом интерес гражданина или организации. «Различие права и интереса – ключ к пониманию административной юстиции»²⁹. Иначе орган административного судопроизводства превращается из органа правосудия в орган управления, разрешающий оперативные, а не правовые вопросы.

Возможность защитить посредством административного судопроизводства только свое право устанавливало законодательство Австрии 1875 г., Италии 1899 г.

Вместе с тем необходимость судебного контроля за дискреционными полномочиями субъектов публичной власти очевидна. Действуя по усмотрению, орган государственной власти или должностное лицо обязаны руководствоваться принципом законности. Если их действия, совершенные по усмотрению, создают препятствия осуществлению прав граждан и организаций, прямо не нарушая их, то такие дискреционные действия подлежат судебному контролю и могут быть признаны судом незаконными³⁰.

Таким образом, современное российское законодательство обеспечивает защиту публичных прав граждан и организаций как от действий и решений субъектов публичного управления, явно противоречащих закону, так и от действий, совершенных по усмотрению, если они препятствуют осуществлению прав и свобод граждан.

Современное зарубежное законодательство более точно регулирует случаи обращения в суд по поводу незаконности действий администрации. В административном праве Франции, Германии, Бельгии, Великобритании существует правило, согласно которому гражданин или организация могут оспорить действия администрации, если они явно превышают властные полномочия данного органа, то есть представляют собой «отклонение от власти»; если орган управления использует свои полномочия вопреки тем целям, которые преследует закон; а также в том случае, если действия администрации основаны на неверной юридической или фактической оценке обстоятельств дела³¹. Кроме того, во Франции возможен контроль действий администрации с точки зрения пропорциональности меры, принятой органом исполнительной власти, обстоятельствам, которые вызвали ее принятие. Например, в решении от 20 октября 1972 г. Государственный Совет Франции установил, что действие государственного

²⁶ Коркунов Н. М. Очерк теорий административной юстиции. Сб. статей. 1877–1897. СПб., 1898. С. 196.

²⁷ Вестник Временного правительства. 1917. № 75 (121). 9 (22) июня.

²⁸ Лозина-Лозинский М. А. Административная юстиция и преобразования Правительствующего Сената (часть 1). С. 42; Елистратов А. И. Основные начала административного права. С. 8–9; Чечот Д. М. Административная юстиция. С. 74–75; Николаева Л. А. Судебный надзор за законностью в советском государственном управлении. С. 11; Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. С. 137–139; Чечина Н. А. Рассмотрение дел, возникающих из административно-правовых отношений // Правоведение. 1994. № 5–6. С. 117.

²⁹ Коркунов Н. М. Очерк теорий административной юстиции. С. 157–158.

³⁰ См.: ст. 255 ГПК РФ; ст. 2 Закона РФ «Об обжаловании в суд...»; ч. 1 ст. 198 АПК РФ.

³¹ Puget H. Les institutions administratives étrangères. Paris, 1969. P. 193, 232, 252.

органа может быть признано законным и публично необходимым лишь в том случае, если ущерб частной собственности, издержки казны и социальные последствия его совершения не будут превышать эффект, который оно должно произвести³².

Практика контроля пропорциональности принимаемых администрацией решений сложилась и в международных судах. Так, 26 марта 1992 г. Европейский суд по правам человека в Страсбурге удовлетворил жалобу г-на Бельджуди на постановление министра иностранных дел Франции о выдворении Бельджуди с территории государства в целях обеспечения общественного порядка. Выдворение было признано непропорциональным по отношению к преследуемой цели и нарушающим право человека на нормальную семейную жизнь (ст. 8 Европейской конвенции по правам человека), так как Бельджуди был оторван от семьи в течение тринадцати лет³³.

Вторая сторона вопроса о пределах полномочий органов административной юстиции, как уже отмечалось, является отражением принципа, по которому определяется круг правовых споров в сфере публичного управления, подведомственных этим органам. Любое ли нарушение права можно оспорить в органе административной юстиции?

Имеется два взгляда на поставленную проблему.

Последователи первой концепции выступают за перечневый принцип определения круга споров о сфере управления, которые могут быть рассмотрены в органах административной юстиции. Вместе с тем они считают что необходимо постепенно расширять круг споров и вырабатывать критерии, которыми следует при этом руководствоваться. Среди сторонников этого подхода П. Ф. Елисейкин, В. И. Новоселов, Н. Г. Салищева, Л. А. Николаева, Д. М. Чечот, М. С. Студеникина, В. И. Ремнев³⁴.

Сторонники второй точки зрения³⁵ выступают за введение *общей клаузулы*, то есть возможности обжаловать в суд *любой правовой акт, действие (бездействие) субъекта публичного управления*, нарушающие права граждан или организаций, за исключением тех, в отношении которых это прямо запрещено законом. По этому пути пошло современное российское законодательство (ст. 46 Конституции Российской Федерации).

Общий принцип действует во Франции, где можно обжаловать любые незаконные акты органов исполнительной власти, за исключением внутри- и внешнеполитических актов правительства, мер внутреннего распорядка в школах и пенитенциарных учреждениях³⁶. В Великобритании до 1947 г. было запрещено оспаривать акты Короны, начиная с 1947 г. можно оспорить любой нарушающий права акт королевской власти, кроме актов по вопросам наци-

³² Vedel G., Delvolvé P. Le système français de protection des administrés contre l'administration. Paris, 1991. P. 212.

³³ Cour eur.D.H., arrêt Beldjoudi c. France du 26 mars 1992, série A, № 234-A.

³⁴ Елисейкин П. Ф. Судебный надзор за деятельностью административных органов // Проблемы государства и права на современном этапе. Владивосток, 1962. С. 32–33; Новоселов В. И. Судебный контроль в социалистическом государственном управлении // Уч. зап. Томского ун-та. 1967. № 66. С. 130–140; Николаева Л. А. Судебный надзор за законностью в советском государственном управлении. С. 27–32; Салищева Н. Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М., 1970. С. 130; Чечот Д. М. Административная юстиция. С. 31; Студеникина М. С. Соотношение административного и судебного контроля в советском государственном управлении // Уч. зап. ВНИИСЗ. М., Вып. 22. 1970. С. 73–82; Ремнев В. И. Право жалобы и административная юстиция в СССР // Советское государство и право. 1986. № 6. С. 31.

³⁵ Боннер А. Т., Квиткин В. Т. Судебный контроль в области государственного управления. М., 1973. С.104–106; Мельников А. А. Правовое положение личности в гражданском процессе. М., 1969. С.102; Бару М. И., Пушкин А. А. Оспаривание решений органов управления в судебном порядке // Советское государство и право. 1967. № 2. С. 26–30; Петухов Г. Е. Развитие компетенции суда по обеспечению законности в государственном управлении // Советское государство и право. 1975. № 3. С. 117; Шишкин В. И. Судебная защита от неправомерных действий должностных лиц // Советское государство и право. 1989. № 3. С. 29; Хаманева Н. Ю. Обжалование в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан России // Государство и право. 1993. № 11. С. 5; Она же. Судебный контроль за реализацией прав граждан в сфере исполнительной власти. М., 1999. С. 76.

³⁶ Flauss J.-F. Le droit à un recours effectif. Article 13 de CEDH // R.U.D.H. 1991. P. 331; Брэбан Г. Французское административное право. М., 1988. С. 215, 357.

ональной безопасности³⁷. Аналогичные нормы содержатся в законодательствах Германии, Австрии, Бельгии, Италии.

Общая клаузула соответствует теории правового государства, обязывая органы государства и местного самоуправления нести полную ответственность за каждый принимаемый ими акт или совершаемое действие, в результате чего сужается поле их безнаказанности.

Итак, принимая во внимание материальный аспект, важнейшей характеристикой института административной юстиции является наличие публично-правового спора в сфере государственного управления по поводу законности любого действия (бездействия), правового акта субъекта публичного управления, который является обязательной стороной в споре, другой стороной может быть гражданин, организация, орган государства или местного самоуправления.

Завершая характеристику материально-правовых признаков административной юстиции, нельзя обойти вниманием еще один ее элемент – последствия рассмотрения спора в сфере публичного управления. Именно этот элемент раскрывает цель и значение административной юстиции. «В особенностях последствий правонарушения, осуществляемых административным иском», то есть в отмене незаконного распоряжения, Н. М. Коркунов видел специфику административной юстиции³⁸.

В гражданском праве реализация субъективного права может быть принудительной только при содействии суда. В публичном праве административное распоряжение, в отличие от частноправовых сделок, может быть осуществлено принудительно и без решения суда, так как исполнение административных актов подкреплено силой государства и обязательно для граждан и организаций. В связи с этим граждане и организации должны иметь возможность пресечь неправомерную деятельность органов публичного управления путем отмены или признания незаконными их правовых актов или действий. В данном случае проявляется двойственное значение административной юстиции: субъективное, так как, отменяя или признавая незаконным акт государственного органа управления, суд защищает и восстанавливает нарушенное субъективное публичное право конкретного гражданина или организации; объективное, так как суд восстанавливает объективный правопорядок в государстве. Прекращение действия незаконного акта публичного управления есть цель административной юстиции, которая, вместе с тем, раскрывает и ее сущность: *административная юстиция – это средство судебного контроля за законностью деятельности субъектов публичного управления*³⁹.

Организационный и формальный аспекты административной юстиции тесно взаимосвязаны, первый подразумевает существование в составе государственного аппарата органов, созданных для разрешения споров о праве административном, второй предусматривает наличие специального процессуального порядка рассмотрения управленческих споров в этих органах.

Выделяя **организационный аспект**, мы говорим об организации административной юстиции, о системе ее органов. В этом вопросе нет единства ни в теории государственного и административного права, ни в административном законодательстве различных государств.

Н. М. Коркунов признавал органами административной юстиции только административные суды, «независимые суды публичного права», необходимые «для полноты судебного надзора за законностью управления»⁴⁰. В. В. Бойцова и В. Я. Бойцов также связывают понятие административной юстиции исключительно с существованием в системе органов государствен-

³⁷ Puget H. Les institutions administratives étrangères. P. 216.

³⁸ Коркунов Н. М. Русское государственное право. Особенная часть. СПб., 1897. Т. 2. С. 497.

³⁹ См. также: Салищева Н. Г. О некоторых способах защиты и охраны прав, свобод и законных интересов граждан в сфере деятельности исполнительной власти в Российской Федерации // Конституция Российской Федерации и совершенствование механизмов защиты прав человека. М., 1994. С. 78.

⁴⁰ Там же. С. 204, 501.

ной власти «специальных административных судов (или квазисудебных органов), отделенных от общих судов гражданской и уголовной юрисдикции»⁴¹.

Существует более широкий взгляд на изложенную проблему. Например, для Д. М. Чечота органами административной юстиции являются «юрисдикционные органы, специально созданные для разрешения правовых споров»⁴². Этот подход позволяет включить в систему органов административной юстиции не только специальные административные суды, но и суды общей юрисдикции, и даже квазисудебные органы⁴³. Такой взгляд лишен односторонности в определении исследуемого института и охватывает различные модели его организации. В науке административного права принято выделять три типа построения системы административной юстиции: немецкий, англо-саксонский и французский.

Для тех, кто связывает административную юстицию с системой специальных административных судов, Германия может служить эталоном⁴⁴. В 1872 г. в Пруссии специально для разрешения споров о публичном праве были созданы административные суды: уездные комитеты на местах, областные административные суды и Высший административный суд Пруссии⁴⁵.

Современная организация административной юстиции в ФРГ во многом сохранила прежние черты: административные суды земель, Высший административный суд земли и Федеральный административный суд ФРГ. Административные суды Германии независимы от органов активного управления и образуют одну из ветвей судебной системы ФРГ. Значительные сходства с организацией немецкой административно-судебной системы присутствуют в системах административного правосудия Австрии, Португалии⁴⁶.

Англо-саксонская модель характерна для стран с прецедентной системой права – Великобритании, США, где главенствует принцип правового равенства личности и органов государства, а значит, и подсудности всех споров в сфере управления «судам общего права». Англия, по словам М. А. Лозина-Лозинского, – это «родина института судебного разрешения правовых споров граждан против административных распоряжений»⁴⁷, где впервые правительство могло предстать перед независимым от него судом в качестве ответчика. В настоящее время классическая англо-саксонская модель испытывает большие преобразования, так как процесс в судах общего права вследствие его дороговизны, медлительности и формализованности все менее и менее доступен для населения. Открываются новые «неклассические» пути оспаривания незаконных актов управления, в частности, растет число обращений к депутатам парламента, создаются специализированные административные суды по вопросам финансов, социального обеспечения, транспорта, сельского хозяйства, трудовых отношений, расширяются полномочия парламентского уполномоченного по делам администрации, развиваются квазисудебные органы в области образования, медицины, полицейского управления⁴⁸.

⁴¹ Бойцова В. В., Бойцов В. Я. Административная юстиция: к продолжению дискуссии о содержании и значении // Государство и право. 1994. № 5. С. 42–43.

⁴² Чечот Д. М. Административная юстиция. С. 29, 31.

⁴³ Хамаева Н. Ю. Судебный контроль за реализацией прав граждан в сфере исполнительной власти. С. 45–46.

⁴⁴ Об административной юстиции ФРГ см.: Стариков Ю. Н. Административная юстиция. Проблемы теории. Воронеж, 1998. С. 149–175; Зоммерман К.-П., Стариков Ю. Н. Административное судопроизводство (юстиция) в Германии: история развития и основные черты // Государство и право. 1999. № 7. С. 70–77.

⁴⁵ Антишовиц Г. Юстиция и администрация. С. 87–88.

⁴⁶ Puget H. Les institutions administratives étrangères. P. 229.

⁴⁷ Лозина-Лозинский М. А. Административная юстиция и преобразования Правительствующего Сената (часть 1). С. 6–7.

⁴⁸ Ridley F. F. Contrôle juridictionnel et nouvelles protections en Grande Bretagne // Administration et administrés en Europe. Paris, 1984. P. 119–120; Бойцова В. В. Правовые средства защиты в публичном праве Великобритании // Правоведение. 1994. № 3. С. 64–71.

Французская модель организации административной юстиции⁴⁹ характерна не только для Франции, близки к ней системы Бельгии, Италии, Нидерландов, Люксембурга, Греции. Во Франции осуществление правосудия по административным спорам возложено на трехзвенную систему административной юстиции: административные трибуналы в округах, апелляционные административные суды и Государственный Совет Франции – Высший административный суд. Долгое время положение судов по управленческим спорам во Франции характеризовалось двойственностью, так как эти суды были организованы внутри самой системы исполнительной власти по принципу «судить администрацию значит управлять». Претворение в жизнь принципа разделения властей в современных условиях привело к отделению административных судов от органов активного управления и приданию им статуса судов общей юрисдикции. Это было закреплено 22 июля 1980 г. решением Конституционного Совета Франции, который, толкуя ст. 64 Конституции Франции, распространил гарантии независимости судей общей юрисдикции на судей административных судов, провозгласив конституционными принципами: независимость административных судов от администрации и двойственность французской судебной системы как следствие «французской концепции разделения властей»⁵⁰.

Выделение моделей организации административной юстиции является условным и служит попыткой упорядочить многообразие форм административной юстиции. Общим для данных моделей является то, что публично-правовой спор разрешается судом, органом, независимым от органов государственного управления, специально предназначенным для рассмотрения споров о праве защиты и восстановления нарушенных прав граждан и организаций на основе принципов равенства сторон перед судом, гласности и публичности судопроизводства, состязательности сторон и беспристрастности суда.

Существование различных моделей организации административной юстиции обусловлено историко-правовыми причинами, так как каждое государство имеет собственную систему контроля за законностью управленческой деятельности, соответствующую его правовым традициям и специфике государственного механизма.

Особо следует отметить, что параллельно с судами общей юрисдикции или административными судами публично-правовые споры могут рассматриваться квазисудебными органами. Их нельзя считать настоящими органами правосудия (квази – почти, словно⁵¹), так как:

- они могут решать не только вопросы права, но и рассматривать вопросы факта, то есть дела о нарушении простого, не опосредованного правом интереса;

- они создаются по специальному акту министра или парламента при органах управления для разбирательства отдельных видов споров внутри конкретных ведомств;

- процедура рассмотрения споров данными органами часто совпадает с общими принципами судопроизводства и, как правило, устанавливается актом органа управления, а не законом. Исключение составляют США, где для квазисудебных органов действуют единые процедурные нормы, установленные Федеральным законом об административной процедуре 1946 г.⁵²;

- решения квазисудебных органов не являются окончательными и могут быть пересмотрены судом общей юрисдикции или административным судом.

⁴⁹ Подробно см.: Брэбан Г. Французское административное право; Боботов С. В. Административная юстиция во Франции: доктрина и практика // Советское государство и право. 1981. № 6. С. 127–139; Леса́ж М. Судебный контроль за деятельностью администрации во Франции // Советское государство и право. 1981. № 11. С. 106–114; Боботов С. В., Колесова Н. С. Современная концепция прав и свобод гражданина во Франции // Государство и право. 1992. № 6. С. 134–141; Цоллер Э. Защита прав человека во Франции // Государство и право. 1992. № 12. С. 108–117.

⁵⁰ Favoreu L., Loïc P. Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel. Paris, 1989. P. 426–427.

⁵¹ От лат. *quasi*. См.: Латинско-русский словарь / Сост. А. М. Малинин. М., 1952. С. 570.

⁵² Лафитский В. И. Административная юстиция в США // Журнал российского права. 1997. № 7. С. 117.

Некоторые авторы относят квазисудебные органы к органам административной юстиции⁵³. Вместе с тем, квазисудебные органы не отвечают требованиям организационного аспекта и не могут быть признаны органами административной юстиции. Они зависимы от органов управления, тогда как полная самостоятельность и независимость – основные признаки органов правосудия, кроме того, квазисудебные органы часто решают вопросы неправового характера, что не входит в компетенцию судов.

Таким образом, организационный аспект административной юстиции конкретизирует материальный, указывая на то, что правовой спор в сфере публичного управления должен быть разрешен независимым от органов государственного и местного управления судом (общей юрисдикции или специализированным административным).

Формальный аспект раскрывает порядок рассмотрения судами управленческих споров, его процессуальную форму или административное судопроизводство. Процессуальная форма разрешения публично-правовых споров зависит от национальных особенностей государственного механизма и правовой системы. В некоторых государствах специальные правила административного судопроизводства сосредоточены в едином законодательном акте. Так, во Франции действует Кодекс административной юстиции от 4 мая 2000 г.⁵⁴, в США – Федеральный закон об административной процедуре 1946 г.⁵⁵, в Германии – Положение об административных судах 1960 г. (с изменениями 1996–1997 гг.)⁵⁶.

В странах, где рассмотрение административных споров входит в компетенцию судов общей юрисдикции (Россия, Великобритания, США), процессуальной формой служат общие правила осуществления правосудия в этих судах, за некоторыми изъятиями, обусловленными особенностями управленческих споров. В Великобритании для административных трибуналов и квазисудебных органов обязательно соблюдение принципов «естественного правосудия»⁵⁷.

Административное судопроизводство – это форма судебного (принудительного) восстановления субъективных публичных прав граждан и организаций, гарантия судебной защиты прав и свобод человека и гражданина, закрепленная как в международном праве, так и в Конституции РФ. В связи с чем основу административного судопроизводства составляют демократические принципы осуществления правосудия: независимость суда и подчинение его только закону, гласность и публичность судебных заседаний, состязательность процесса, равенство сторон перед законом и судом, возможность обжалования судебного решения и другие принципы.

Вместе с тем, административное судопроизводство как независимая процессуальная форма характеризуется наличием собственных принципов, специальных процессуальных правил рассмотрения и разрешения публично-правовых споров, самостоятельным составом участников данного вида судопроизводства, особыми средствами возбуждения публично-правового спора в суде и специфическими последствиями рассмотрения данного вида дел.

В данном случае процессуальный порядок разрешения публично-правовых споров является отражением материально-правовой природы данной категории дел. Публично-правовой спор, в отличие от гражданско-правового, всегда затрагивает интересы общества и государства в целом. Разрешение публично-правового спора оказывает прямое влияние на сферу обще-

⁵³ Студеникина М. С. Административная юстиция нуждается в четком правовом регулировании // Журнал российского права. 1997. № 5. С. 12; Тимошенко И. Г. Административная юстиция в Великобритании // Журнал российского права. 1997. № 5. С. 129; Лафитский В. И. Административная юстиция в США. С. 117–118.

⁵⁴ Ordonnance № 2000-387 du 4 mai 2000 relative à la partie Législative du Code de justice administrative; Décrets № 2000-388, 2000-389 du 4 mai 2000 relatifs à la partie Réglementaire du Code de justice administrative // Journal Officiel. № 107 du 7 mai 2000. Далее – Кодекс административной юстиции Франции 2000 г.

⁵⁵ Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты / Под ред. О. А. Жидкова. М., 1993. С. 256 и сл.

⁵⁶ Лемани П. Общее административное право. Мюнхен – Брюль, 2000. С. 219; Старилов Ю. Н. Административная юстиция: Проблемы теории. Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 1998. С. 149.

⁵⁷ Тимошенко И. Г. Административная юстиция в Великобритании. С. 133.

ственно значимых отношений, от которых «зависит существование, функционирование и развитие общества и государства»⁵⁸.

Раскрытые выше аспекты института административной юстиции позволяют дать общее определение. *Административная юстиция* — это правовой институт, регулирующий организацию и деятельность судов (общей юрисдикции или специализированных административных) по разрешению публично-правовых споров о законности правовых актов, действий (бездействия) субъектов публичного управления, осуществляемую в соответствии со специальными процессуальными правилами.

§ 2. Основные модели организации административной юстиции за рубежом и их развитие

Зарубежный опыт организации административной юстиции отражает историческое развитие государственного механизма каждой отдельной страны. Возникновение института административной юстиции тесно связано с теорией правового государства, получившей широкое распространение в Европе и Америке в XIX в. Одним из важнейших признаков правового государства является обязанность административной власти действовать *secundum legem*, то есть в рамках закона и только теми средствами, которые ему не противоречат. Необходимость ограничения исполнительной власти законом⁵⁹ вытекает из самого понятия закона как выражения воли народа, основанной на принципах демократии и приоритета прав человека. Действие администрации, совершенное *contra legem*, должно быть неизбежно прекращено. Именно с этой целью участникам административно-правовых отношений предоставляется право выступить в суде с требованием об отмене или о признании незаконным такого действия администрации⁶⁰.

Институт административной юстиции укрепил свои позиции с развитием в середине XX в. концепции «социального» государства. «Социальное» государство, в отличие от «минимального» государства, не только обеспечивает в обществе соблюдение порядка управления и неприкосновенность личных прав и свобод, но и принимает на себя обязанность по поддержанию определенного уровня жизни граждан, предоставляя им социальные и экономические права и свободы. Дополнительные обязанности государства требуют не только увеличения его аппарата и числа государственных служащих, но изменения и расширения полномочий органов государственного управления в области реализации прав граждан. Таким образом, создается дополнительная угроза столкновения интересов государства и личности, а значит, и нарушений прав человека и гражданина незаконными действиями представителей администрации. Именно поэтому в социальном государстве приобретает новое звучание основной постулат теории правового государства о том, что администрации надлежит подчиняться нормам права, которые являются одновременно основанием и пределами ее действия, такое подчинение должно быть гарантировано наличием в государстве механизма судебного контроля либо со стороны общих судов, либо судов специализированных⁶¹.

⁵⁸ Тихомиров Ю. А. Публичное право. М., 1995. С. 27.

⁵⁹ О законности в государственном управлении см.: Социалистическая законность в советском государственном управлении. М., 1948; Лунев А. Е. Обеспечение законности в советском государственном управлении. М., 1963; Ремнев В. И. Социалистическая законность в государственном управлении. М., 1979. Туманов В. А. Права человека и исполнительная власть // Советское государство и право. 1990. № 2. С. 44–51; Бойцова В. В., Бойцова Л. В. Сущность законности в правовом государстве / Государственно-правовые проблемы обеспечения законности и защиты прав граждан: Сб. науч. трудов. Тверь, 1992. С. 5–12; Тихомиров Ю. А. Законность в сфере государственного управления // Законность. 1998. № 6. С. 2–5; Елисеева А. А., Разуваев Н. В., Сапельников А. Б. и др. Режим законности в современном российском обществе: Монография. СПб., 2004.

⁶⁰ Р. Карпе де Мальбер цит. по: Hamon L. L'État de droit et son essence // R.F.D.C. 1990. № 4. P. 699–701.

⁶¹ Chévallier J. L'État de droit. Paris, 1992. P. 13.

Организация судебного контроля за деятельностью администрации и формирование административной юстиции в каждом государстве зависит от его исторических и правовых традиций. В науке административного права принято выделять три основных модели организации административной юстиции: англо-саксонскую, французскую и германскую. Однако в зависимости от того, какой суд разрешает публично-правовые споры: специализированный административный суд или суд общей юрисдикции, – целесообразно выделить два типа организации административной юстиции: континентальный и англо-американский⁶². Существуют также системы смешанного типа.

Классическими моделями континентальной административной юстиции по праву считаются системы административных судов, сложившиеся во Франции и Германии.

Франция признана родоначальником административно-судебного контроля за деятельностью органов публичной власти. Созданию *системы административной юстиции Франции* предшествовала длительная борьба за самостоятельность и независимость административных судов, отделение их от органов активного управления. Вопрос о разрешении претензий, обращенных к королевской власти, возник еще в эпоху становления абсолютизма. Начиная с XIV в., споры между частными лицами и королевской властью рассматривались либо Советом короля (*Curia regis*) – органом управления, либо Парламентом – судебным органом. Однако усиливавшаяся королевская власть не могла мириться с рассмотрением административных споров судом, и со времен правления Людовика XIII в отношении данных дел устанавливается принцип: «судить администрацию значит еще управлять»⁶³. В XVI–XVII вв. был окончательно закреплён принцип рассмотрения споров, затрагивающих интересы королевской власти, исключительно уполномоченными представителями короля: Советом короля на центральном уровне и интендантами на местах. Вместе с тем существовали и специальные юрисдикции для разрешения отдельных видов административных споров: Счетная палата, Суд помощи, Монетная палата.

Интендант юстиции, полиции и финансов как королевский чиновник являлся частью активной администрации. В то же время он был наделен юрисдикционными полномочиями по разрешению любых споров с участием администрации короля на местах, споров о налогах, воинской повинности, проведении публичных работ и т. д.

Государственный Совет короля также являлся органом со смешанными функциями: помимо вопросов законодательства, правительства и финансов, к его компетенции относилось рассмотрение споров управленческого характера. В составе Государственного Совета был выделен специальный орган, осуществлявший правосудие по административным спорам в соответствии со специальными процессуальными правилами.

В результате Великой французской революции 1789 г. были уничтожены как судебная система, так и должности интендантов, и Государственный Совет. Разрушив судебную систему старого режима, депутаты Учредительного собрания были не способны заменить ее чем-либо оригинальным, после долгих дебатов они вновь вернулись к принципам, действовавшим в эпоху абсолютизма⁶⁴. Закон от 16 августа 1790 г. об организации судебной власти запретил судьям судов общей юрисдикции касаться действий администрации, а законами от 6, 7 и 11 сентября 1790 г. разрешение административных споров было вверено самой администрации

⁶² О различных подходах к выделению моделей организации административной юстиции см.: *Сажина В. В.* Административная юстиция: к теории и истории вопроса // Советское государство и право. 1989. № 9. С. 40–41; *Салищева Н. Г., Хаманева Н. Ю.* Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. С. 4; *Диков Г. В.* Проблемы создания системы административной юстиции в России (в свете зарубежного опыта) // Государство и право. 2001. № 5. С. 31–41; Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А. Н. Козырина, М. А. Штаниной. М., 2003. С. 192.

⁶³ *Chévallier J.* L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active. Paris, 1970. P. 48.

⁶⁴ *Chévallier J.* L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active. P. 66–67; *Kopff C. A.* Административная юстиция в России. СПб., 1910. Т. 2. С. 400.

в лице директорий департаментов и округов. Передача разбирательства спорных управленческих дел органам управления объясняется недоверием революционеров к аристократическому судейскому корпусу, а также стремлением революционной исполнительной власти обеспечить себе наибольшую свободу действий. В 1791 г. был вновь учрежден Государственный Совет с прежней компетенцией.

Важной вехой в истории административной юстиции Франции стали реформы VIII г. Республики (1799–1800 гг.). Закон 28 плувиоза VIII г. Республики и Конституция 22 фримера VIII г. послужили началом разделения внутри администрации функций управления и правосудия по административным делам. На местах для разбирательства управленческих споров были учреждены Советы префектур, в центре действовал Государственный Совет, данные органы были специально наделены административно-судебными полномочиями. Однако некоторая зависимость от активной администрации еще существовала: Государственный Совет только подготавливал заключение по делу для главы государства, который выносил окончательное решение; в совете префектуры председательствовал префект, глава исполнительной власти на местах.

Дальнейшие реформы французского законодательства также были направлены на разделение в аппарате управления функций отправления правосудия и управленческих функций. Кардинальное реформирование административно-судебной системы Франции произошло с принятием законов 1849 и 1872 гг. Данные законы изменили статус Государственного Совета: он стал Высшим административным судом, который самостоятельно принимал окончательное решение по делу. Этими же законами был учрежден Трибунал по конфликтам для разрешения возникающих между судами общей юрисдикции и административно-судебными учреждениями споров о подведомственности публично-правовых дел. Трибунал по конфликтам действует и в настоящее время в составе 4 государственных советников и 4 членов Кассационного суда Франции, заседающих под председательством министра юстиции.

Послереформенный период (1873–1930 гг.) во французской научной литературе получил название «золотого века» административной юстиции, так как благодаря широчайшей административно-судебной практике Государственного Совета и сформированной им системе судебных прецедентов были разработаны основы публичного, в особенности административного, права Франции⁶⁵.

Современная система административных судов Франции сложилась на основе теоретического фундамента, заложенного в XIX в. учеными-административистами Л. Дюги, Л. Ококом, Р. Дарестом, Э. Лаферьером. Реформы и преобразования 1953 и 1987 гг. носили только организационно-технический характер. В настоящее время административная юстиция Франции представляет собой самостоятельную ветвь правосудия, отделенную от системы судов общей юрисдикции и органов исполнительной власти⁶⁶. Она основана на специфической французской концепции разделения властей⁶⁷, запрещающей судам общей юрисдикции вмешиваться (за исключением случаев, прямо предусмотренных законом) в деятельность исполнительной власти. Следствием этой концепции стала двойственная судебная система: система судов общей юрисдикции, во главе с Кассационным судом Франции, и система административных судов, во главе с Государственным Советом Франции⁶⁸.

Принцип независимости и самостоятельности административных судов закреплён на конституционном уровне в форме решений Конституционного Совета Франции. Так, решениями от 22 июля 1980 г. и от 12 сентября 1984 г. независимость административных судов была

⁶⁵ *Stirn B.* Le Conseil d'État. Son rôle, sa jurisprudence. Paris, 1994. P. 19–20.

⁶⁶ См. подробно: *Chapus R.* Droit du contentieux administratif. 6-e éd. Paris, 1996.

⁶⁷ *Favoreu L., Loïc P.* Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel. P. 426–427.

⁶⁸ См. подробно: Контроль за деятельностью государственной администрации во Франции / Российско-французская серия учебных и информационных материалов. 1994. № 30. С. 19–24.

провозглашена фундаментальным принципом, признанным законами Республики, а решениями от 23 января 1987 г. и 28 июля 1989 г. были закреплены критерии разделения компетенции между судами общей и административной юстиции⁶⁹. Тем не менее, некоторые элементы исполнительно-консультативных полномочий сохраняются и сейчас: Государственный Совет дает заключение по проектам законов Правительства и Парламента (ст. 39 Конституции Франции)⁷⁰, а также по проектам декретов и ордеров исполнительной власти, консультирует Премьер-министра и министров по вопросам государственного управления (ст. L112-1, L112-2 Кодекса административной юстиции Франции 2000 г.). Административные трибуналы, в свою очередь, являются консультативными органами местных префектур⁷¹. Данное обстоятельство объясняется тем, что только административные судьи обладают специальными познаниями в сфере административного права и способны оценить законность и перспективы действия правового акта управления.

Законодательной основой французской административной юстиции является Кодекс административной юстиции Франции от 4 мая 2000 г. (с последующими изменениями и дополнениями), который вступил в силу с 1 января 2001 г. и заменил ранее действовавший Кодекс административных трибуналов и административных апелляционных судов 1973 г.⁷² Сама же система административной юстиции является трехзвенной. Первое звено составляют 37 административных трибуналов⁷³ (ст. R221-3 Кодекса административной юстиции Франции 2000 г.⁷⁴), 8 из данных судов образованы в заморских территориях Франции. Подсудность дел административным трибуналам определяется по территориальному принципу. Округ одного административного трибунала охватывает по территории несколько департаментов. Среднее звено образуют 7 апелляционных административных судов⁷⁵ (ст. R221-7 Кодекса административной юстиции Франции 2000 г.⁷⁶), действующих в Бордо, Дуэ, Лионе, Марселе, Нанси, Нанте и Париже.

Государственный Совет (Conseil d'État) – это Высший административный суд Франции. Он рассматривает по первой инстанции жалобы на незаконность декретов и ордеров, подписанных Президентом Республики; актов министров, кроме тех, принятие которых возможно только при наличии заключения Государственного Совета; административных решений национальных общественных объединений; разрешает споры по вопросам государственной службы служащих, назначенных декретом Президента (ст. R311-1 Кодекса административной юстиции Франции 2000 г.⁷⁷); споры, возникшие при проведении выборов в региональные советы и Европейский парламент (ст. L311-3 Кодекса административной юстиции Франции 2000 г.). Государственный Совет осуществляет также толкование и проверку законности декретов и ордеров.

⁶⁹ Favoreu L., Loïc P. Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel. P. 423, 715; Chévallier J. L'État de droit. P. 88; Исполнительная власть, судебная власть и учредительная власть во Франции / Российско-французская серия учебных и информационных материалов. 1995. № 8. С. 102–103.

⁷⁰ Конституции зарубежных государств. М., 1997. С.117.

⁷¹ Chapus R. Droit administratif général. T. 1. 17-e éd. Paris, 1993. P. 526.

⁷² Code administratif. 23-e éd. Paris, 1994.

⁷³ Впервые административные трибуналы были образованы по законам от 30 сентября и 28 ноября 1953 г. взамен советов префектур.

⁷⁴ Статья R221-3 Кодекса административной юстиции Франции 2000 г. с 1 февраля 2004 г. действует в новой редакции. Décret № 2004-2 du 2 janvier 2004 art. 2 1° // Journal Officiel du 3 janvier 2004.

⁷⁵ Впервые апелляционные административные суды были созданы во Франции по закону от 31 декабря 1987 г. в Париже, Бордо, Нанте, Лионе, Нанси для разгрузки Государственного Совета. До их образования Государственный Совет был вынужден рассматривать до 25 тысяч дел в порядке апелляции.

⁷⁶ Статья R221-7 с 1 февраля 2004 г. действует в новой редакции (Décret № 2004-2 du 2 janvier 2004 art. 2 2° // Journal Officiel du 3 janvier 2004).

⁷⁷ Статья R311-1 действует в редакции декретов № 2002–1326 от 29 октября 2002 г. ст. 9 (Journal Officiel du 6 novembre 2002) и № 2004-2 от 2 января 2004 г. ст. 26° (Journal Officiel du 3 janvier 2004). Vedel G., Delvolvé P. Le système français de la protection des administrés... P. 197–199.

нансов, подписанных Президентом Республики, и актов министров. Государственный Совет выступает в качестве суда апелляционной и кассационной инстанции для административных трибуналов, апелляционных административных судов и специализированных административных юрисдикций: Счетного суда, Центральной комиссии по социальной помощи, Комиссии по жалобам беженцев, Суда по бюджетной и финансовой дисциплине.

Для рассмотрения административно-правовых споров в Государственном Совете создана специальная Судебная секция, состоящая из десяти подсекций. Решение по делу в зависимости от характера спора может быть вынесено самой подсекцией, собранием двух подсекций, Судебной секцией либо Общим собранием Государственного Совета.

Судьи административных судов набираются из числа выпускников Национальной административной школы, а также из представителей государственных и негосударственных учреждений: государственных служащих, судей судов общей юрисдикции, преподавателей университетов, служащих органов местного самоуправления (ст. L233-4 Кодекса административной юстиции Франции 2000 г.).

Рассмотрению в административных судах подлежат несколько категорий публично-правовых дел:

- споры об отмене незаконных правовых актов управления (или споры о превышении власти);
- споры полной юрисдикции;
- дела о толковании правовых актов управления.

Предметом административно-правового спора может стать любой правовой акт управления, индивидуальный или нормативный, так как во Франции действует общая клаузула. Исключение составляют акты Правительства, носящие политический характер или направленные на обеспечение обороны и безопасности государства, а также акты дисциплинарного характера, принимаемые в школах и пенитенциарных учреждениях.

Дела об отмене незаконных актов управления возбуждаются административными судами по жалобе гражданина или организации о превышении власти органом публичного управления или о ничтожности правового акта управления из-за грубых нарушений закона, которые он содержит. Во французской административно-правовой литературе подчеркивается объективный характер таких жалоб, так как они направлены прежде всего на восстановление законности в государстве. Их называют «жалобами публичного порядка», они могут быть поданы в суд любым заинтересованным лицом⁷⁸. Основанием для подачи такой жалобы могут быть: нарушения требований о компетенции при принятии акта, формы акта; издание акта, противоречащего нормам или целям закона; принятие акта, не основанного на фактических обстоятельствах дела.

В результате разрешения споров полной юрисдикции гражданин или организация, чьи права были нарушены, могут добиться одновременно двух целей: изменения или аннулирования незаконного акта управления и возмещения ущерба, причиненного заявителю в результате издания и действия такого акта. Административный суд в данном случае обладает реформационными полномочиями в отношении органов исполнительной власти, он может изменить индивидуальный правовой акт управления или принять новое решение. Кроме того, суд решает вопросы о материальной ответственности органов исполнительной власти и государственных служащих перед заявителями.

Особенностью французской административной юстиции можно считать возможность обращения в административный суд с заявлением о толковании административного акта, что способствует правильному применению норм административного права на практике.

⁷⁸ *Vedel G., Delvolvé P. Le système français de la protection des administrés... P. 203–204.*

Исполнение судебного решения по административно-правовому спору обеспечивается неустойкой (штрафными санкциями). Неустойка в соответствии со ст. L911-1–L911-10 Кодекса административной юстиции Франции 2000 г. и Законом № 80-539 от 16 июля 1980 г.⁷⁹ выплачивается в пользу заявителя и в государственный бюджет государственными органами, органами местного самоуправления или частными организациями, виновными в неисполнении решения суда, что выступает действенной гарантией оперативного исполнения судебного акта.

Французская административная юстиция имеет и свои недостатки. Главным из них является продолжительное рассмотрение дела в суде (в среднем 2–2,5 года), связанное с большим количеством публично-правовых споров. Так, в 2001 г. во французских административных трибуналах насчитывалось 203 303 дела, в 2002 г. – 196 068⁸⁰. Некоторые трудности вызывает двойственный характер судебной системы Франции. Для правильного определения подведомственности дела административному или суду общей юрисдикции заявители вынуждены обращаться к адвокатам.

Теоретические основы современной *германской системы административной юстиции* были заложены в середине прошлого века в учении Р. Гнейста, продолженном Кисслингом, Корбом, Шульце. Ядром учения Р. Гнейста стало деление права на частное и публичное. Споры публично-правового характера не могли рассматриваться судами общей юрисдикции, приспособленными исключительно для разрешения частно-правовых (гражданских) дел. Различие между спорами публично– и частно-правового характера Р. Гнейст проводил и по цели судебного разбирательства: разрешение гражданского спора имеет своей задачей восстановление нарушенного *субъективного* права, а публично-правового спора – восстановление *объективного* правопорядка. Для разделения административно-правовых споров и споров частного права, по мнению немецкого ученого, необходимо создать систему специализированных административных судов⁸¹.

Такие суды были созданы в Пруссии в 1872 г. в результате реформы местного самоуправления. В соответствии с Уставом окружного управления от 13 декабря 1872 г. была сформирована трехзвенная система административно-судебных учреждений. При этом на низшем, уездном, уровне функции административной юстиции осуществляли должностные лица местного самоуправления, входившие в уездный комитет, и на которых одновременно были возложены полномочия по управлению уездом. Разделение функций администрации и юстиции было частично проведено на уровне областных административных судов, где рассмотрение публично-правовых споров осуществляли избранные на определенный срок представители местного самоуправления с соблюдением особых процессуальных правил.

Действительным и по-настоящему независимым административным судом был Высший административный суд Пруссии, он состоял из несменяемых советников, которые имели право занимать высшие судебские и административные должности.

Административно-судебную систему Пруссии второй половины прошлого века можно назвать органами административной юрисдикции, так как фактически учреждения, входившие в эту систему, обладали полномочиями по разрешению управленческого дела по существу и оценивали не только законность, но и целесообразность публично-правовых актов и действий государственных органов и должностных лиц. Необходимо заметить, что в то время в Пруссии действовал перечневый (энумеративный)⁸² принцип: обжалованию в административный суд

⁷⁹ Vedel G., Delvolvé P. Le système français de la protection des administrés... P. 266–272.

⁸⁰ Раздел 2 отчета о работе Государственного Совета Франции в 2002 г. См.: Conseil d'Etat. Rapport public 2003. Jurisprudence et avis de 2002. Perspectives pour la fonction publique (Etudes & Documents n. 54). Paris, 2003.

⁸¹ Лозина-Лозинский М. А. Административная юстиция и преобразование Правительствующего Сената (часть 1) С. 30–31; Невский А. Административная юстиция (часть 1) // Юридический вестник. 1885. № 10. С. 237–240.

⁸² Старилов Ю. Н. Административная юстиция. Проблемы теории. С. 153.

подлежали только те акты и действия, которые были перечислены в законе. Подобные административные юрисдикции были созданы в Бадене, Гессене, Баварии, Вюртемберге.

В настоящее время в Федеративной Республике Германия создана рациональная система административной юстиции, независимая от органов исполнительной власти и судов общей юрисдикции, возглавляемая Федеральным административным судом ФРГ. Система административной юстиции образует самостоятельную ветвь судебной власти Германии. В исключительных случаях и в целях обеспечения единообразия судебной практики решения Федерального административного суда ФРГ могут быть пересмотрены Объединенным сенатом высших федеральных судов Германии, на который возложена обязанность поддержания единства правосудия⁸³.

Структура административной юстиции Германии унаследовала трехзвенное строение⁸⁴. Первичной инстанцией являются общие административные суды земель. Небольшие федеральные земли имеют по одному суду, а крупные – до семи⁸⁵. Второе звено представлено Высшим общим административным судом земли, в некоторых землях он называется Административная судебная палата. В каждой земле действует один такой суд; а в землях Нижняя Саксония и Шлезвиг-Гольштейн образован один Высший административный суд на две земли. Высшие общие административные суды земель рассматривают по первой инстанции наиболее важные дела, а также являются апелляционной и кассационной инстанцией для административных судов земель⁸⁶. Для рассмотрения дел в составе судов первой инстанции созданы «палаты» из трех профессиональных судей и двух судебных заседателей, во второй инстанции действуют «сенаты» из трех профессиональных судей⁸⁷.

Высшим звеном является Федеральный административный суд ФРГ (Bundesverwaltungsgericht) с резиденцией в Лейпциге. В компетенцию этого суда входит рассмотрение по первой инстанции дел по искам о незаконности актов федеральных органов исполнительной власти, споров о признании неконституционной деятельности общественных объединений. Суд рассматривает также дела в кассационном порядке. В составе суда имеется 12 сенатов, каждый из которых состоит из 5 профессиональных судей.

Часть 4 ст. 19 Конституции ФРГ устанавливает общий принцип обжалования в суд действий государственных органов и должностных лиц: она гласит, что если права какого-либо лица нарушены публичной властью, ему предоставляется возможность обратиться в суд. Из данного принципа существует исключение, установленное конституционной нормой (ч. 2 ст. 10 Конституции ФРГ), оно касается ограничений прав граждан на тайну переписки, почтовой и телефонной связи. Такие ограничения могут быть установлены только законом, при этом государственный орган имеет право не сообщать гражданину об ограничениях его прав на тайну переписки, если этого требует защита основ демократического строя, сохранение Федерации или земли. Проверку законности ограничений прав в данном случае проводит не суд, а специальные и вспомогательные органы, назначенные народным представительством⁸⁸.

Организационные и процессуальные начала административной юстиции Германии закреплены в ст. 95–100 Конституции ФРГ, Положении об административных судах 1960 г. К компетенции административных судов отнесены все споры публично-правового характера,

⁸³ Судебные системы Западных государств. М., 1991. С. 153; Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Отв. ред. Б. А. Страшун. М., 1996. Т.1–2. С. 617.

⁸⁴ Зоммерман К.-П., Стариков Ю. Н. Административное судопроизводство (юстиция) в Германии: История развития и основные черты // Государство и право. 1999. № 7. С. 74.

⁸⁵ Либерман Э. Развитие административной юстиции в Германии // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. 2002. № 2. С. 82.

⁸⁶ Общая теория прав человека / Под ред. Е. А. Лукашевой. М., 1996. С. 400.

⁸⁷ Леманн П. Общее административное право. С. 219–221.

⁸⁸ Конституции зарубежных государств. С. 156, 162.

кроме дел, подведомственных Федеральному конституционному суду. Административные суды рассматривают следующие споры: дела по публично-правовым искам граждан и организаций к государственным органам; споры между государственными административными органами и органами местного самоуправления; споры о статусе государственных служащих.

Обращению в суд должно предшествовать обжалование административного акта в порядке подчиненности. В Германии разработана стройная система средств возбуждения административно-правовых споров – исков. Выделяют три вида публично-правовых исков: иски об изменении правоотношения (в том числе, иски об отмене незаконного административного акта); иски об исполнении обязательства (в том числе, иски, содержащие требование издать акт или совершить действие, в котором заинтересован истец); иски об установлении факта наличия или отсутствия административного правоотношения, акта⁸⁹

⁸⁹ Подробнее см.: *Леманн П.* Общее административное право. С. 231–249. Общая теория прав человека. С. 401; *Старилов Ю. Н.* Административная юстиция. Проблемы теории. С. 169–170.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.