

Я.О. Самотолкина

Российский Университет Дружбы Народов

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ СУДЫ В РОССИИ: ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

На данный момент достаточно часто можно услышать о том, что судебная система России далека от идеала. Этому существует целый ряд объективных причин, включая особенности исторического развития, обширность территорий и относительную молодость самой системы. Одним из проявлений является высокая загруженность судей. Количество дел неуклонно растет, а количество судей строго регламентировано законом. Отсюда возникает проблема качества разрешения споров – рассмотреть связь между избыточной нагрузкой на судей и количеством ошибочных решений достаточно просто. Пожалуй, именно поэтому вопрос о создании административных судов стоит достаточно остро.

В соответствии с нормами Конституции [1], в России предусмотрено четыре вида судопроизводства. Остановимся более подробно на том, где разрешаются административные споры. Исходя из положений ФКЗ «О военных судах Российской Федерации», «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», «Об арбитражных судах в Российской Федерации», можно заметить, что административное судопроизводство, наравне с гражданским, осуществляются военными судами, судами общей юрисдикции, арбитражными судами и мировыми судьями [2][3][4]. В данном случае создание административных судов выглядит вполне разумно. Это позволит снизить нагрузку на судей, повысить эффективность разрешения споров, создать дополнительные гарантии защиты прав и свобод, поможет укрепить систему в целом [5]. Из других предпосылок создания данного вида судов можно выделить необходимость формирования специализации судей по административным делам. Создание особых органов по рассмотрению судебных споров способно значительно расширить разработки законодательства об управленческом процессе и его процедурах. Ведь по сути в России отсутствует четко регламентированный порядок судебного рассмотрения административных дел. Чаще всего все вопросы решаются по аналогии с гражданским

процессом. Не следует также забывать о том, что основной целью административного судопроизводства является защита прав граждан и юридических лиц от административного произвола [6]. Можно сказать, что данный вид судов вписываются в судебную систему и имеют под собой конституционно-правовую основу, а именно отражает положения Конституции и ФЗ «О судебной системе», в которых допускается создание специализированных судов. Стоит отметить, что международный опыт показывает эффективность деятельности такого юридического института. Многие страны прибегли к созданию отдельных органов административной юстиции (Швеция, Польша, Германия, Франция, Китай, Великобритания). Например, в Швеции появилась немаловажная тенденция: рост дел в административных делах и сокращение уголовных и гражданских. Это объясняется значительно упрощенными процедурами и, соответственно, малыми судебными издержками.

В последние годы были предприняты некоторые практические шаги для создания данного вида административной юстиции. Так, например, в «Программе развития судов общей юрисдикции и совершенствования организационного обеспечения их деятельности на период до 2023 года» говорится о создании административных судов, как о необходимом условии для «развития и повышения эффективности судебной системы». Кроме того, в 2000-ом году Государственная Дума РФ приняла в первом чтении проект закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации», проект которого был внесен Верховным Судом РФ в порядке законодательной инициативы. Тем не менее, попытка создания системы административных судов оказалась безуспешной. 12 февраля 2010 г. Государственная Дума приняла решение о прекращении дальнейшего рассмотрения и продвижения законопроекта «О федеральных административных судах». Впоследствии работа была приостановлена, так как судейское сообщество решило, что наряду с рассматриваемым законом должен быть разработан и принят кодекс административного судопроизводства. В 2013 году президент внёс в Государственную Думу проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и связанные с ним проекты федеральных законов. Таким образом, можно сказать, что

вопрос о том, в каком виде будет сформирована административная юстиция, остается открытым.

Подобная активность законодателей привела к оживлению среди ученых-теоретиков. Прежде всего, спор разгорелся между сторонниками единой судебной системы и теми, кто считает, что России необходимо соответствовать международным тенденциям, то есть создать разделение судебной системы на несколько самостоятельных направлений. В качестве аргументов противники данной идеи приводят такие доводы, как низкая степень систематизации административного права. В частности, Кодекс административного судопроизводства, о проекте которого уже упоминалось, и в соответствии с которым будут проходить судебные процедуры, так и не был принят. По поводу содержания Кодекса высказывались многие предложения. В том числе было бы целесообразно установить круг субъектов, уполномоченных обращаться в суд с соответствующим требованием, основания обращения и допустимость обжалования административного акта (действия, бездействия), виды административных исков, характеристики процессуальной правоспособности и надлежащего ответчика; все действия, связанные с возбуждением производства.

Еще одним важным аргументом в споре является нерешенный вопрос подсудности. Если допускается создание административных судов, то следует выделить категории дел для их рассмотрения. Некоторые ученые с сомнением относятся к идее отнесения к юрисдикции административного суда судопроизводство по делам, вытекающим из административных правонарушений. Кроме того, дела, возникающие из административных и иных публичных отношений, могут быть отнесены к ведению административного суда, однако в таком случае арбитражные суды, а в некоторых случаях и суды общей юрисдикции лишатся около 48% дел, что в свою очередь приведет к коренной ломке всей судебной системы РФ. Иными словами, создание административных судов возможно лишь при условии коренной реорганизации арбитражной системы. В противном случае нарушится определенный баланс, и часть учреждений останутся без нагрузки. Такой прогноз вряд ли можно считать

позитивным. Высказывается мысль о различных способах внедрения административных судов: единовременное создание и поэтапное. Наиболее распространенным вариантом является создание коллегий по административным делам в Верховном Суде РФ и в высших судебных инстанциях субъектов Федерации [7]. Однако встречаются предложения и о создании соответствующих структурных подразделений в судах всех уровней [8]. Например, согласно проекту верховного суда предполагается формирование коллегии по административным делам в составе Верховного суда РФ и судов областного уровня, – в качестве первого этапа и создание 21 окружного суда, 600 межрайонных административных судов – на втором.

Кроме способа реализации, многих волнует и финансово-правовая база для реализации столь масштабного проекта. Первый заместитель председателя Верховного суда В.И. Радченко в 2001 году отметил, что образование новых судов потребует дополнительного финансирования в объеме не менее пяти миллиардов рублей, а так же создания своего аппарата - около четырех с половиной тысяч судей [9].

На данный момент можно констатировать, что законодатель склонен к использованию переходной модели административной юстиции, которая если и предполагает организационное выделение в качестве самостоятельной системы административных судов, вне рамок судов общей юрисдикции и арбитражных судов, то лишь в далекой перспективе. Вполне возможно, что при введении Кодекса административного судопроизводства, суды начнут руководствоваться еще одним кодифицированным актом.

Наиболее рациональным решением в настоящее время является не создание отдельной системы, а формирование административных коллегий в судах общей юрисдикции. Также, судебные коллегии должны быть созданы в судах субъектов РФ и в Верховном Суде РФ, и в городских и районных судах.

Можно сделать вывод, что на данный момент в России существуют все предпосылки для создания системы административных судов. Тем не менее, не стоит забывать о внутренних особенностях страны, включая административно-территориальное деление, огромную площадь и сложившуюся систему правосудия. Целесообразным в таких условиях является принятие нового Административно-процессуального кодекса и введение административных коллегий на различных уровнях, но никак не тотальная ломка судебной системы.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г., часть 2 статьи 118 // URL: <http://www.constitution.ru/>
- [2] ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» , 3 статья // URL: <http://base.garant.ru/12116077/>
- [3] ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», статья 4 // URL: <http://rg.ru/2011/02/11/sud-dok.html>
- [4] ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации», статья 29 // URL: <http://www.arbitr.ru/law/139/>
- [5] Вшивков А.С. «Проблемы создания административных судов в Российской Федерации; Сухарева Н.В. О некоторых вопросах формирования и перспективах развития системы административного правосудия и судопроизводства// Российский судья. 2001. № 6.
- [6] Михаил Касьянов: необходимо ускорить создание в России административных судов. // Российская юстиция. 2003. № 2.
- [7] Руднев В. «Административные суды: быть или не быть?» Российская юстиция. 2002. № 9.
- [8] Хомяков Г.А. монография «Административный суд в РФ».
- [9] Обзор материалов научно-практической конференции. // Журнал российского права. 2001. № 9.