

Языков Ю.А.

студент

1 курс магистратуры, факультет «Юридический»

Курский государственный университет

Россия, г. Курск

О ПЕРСПЕКТИВАХ СОЗДАНИЯ СИСТЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СУДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье рассматриваются взгляды правоведов на целесообразность введения административных судов в России. Выявляются возможные препятствия на пути к учреждению административных судов. Анализируются причины, по которым они до сих пор не созданы в нашей стране. Приводятся мнения исследователей о направлениях дальнейшего развития административной юстиции.

Ключевые слова: административный суд, административная юстиция, административное судопроизводство, административные дела, судебная система, суды общей юрисдикции.

Abstract. The article considers the views of legal scholars on the expediency of introducing administrative courts in Russia. The probable obstacles to the establishment of administrative courts are identified. The reasons why they have not yet been established in our country are analyzed. Opinions of researchers on the directions of further development of administrative justice are given.

Key words: administrative court, administrative justice, administrative judicial procedure, administrative cases, judicial system, courts of general jurisdiction.

В нашей стране идея создания специализированных административных судов не является принципиально новой. Она развивалась еще с петровских времен наряду с процессом формирования административной юстиции. Но лишь в начале XX столетия Временным правительством было принято Положение о судах по административным делам от 30 мая 1917 года. Оно представляет собой единственный в истории отечественного права документ, провозгласивший административное правосудие частью общей судебной системы. Однако исторические события октября 1917 года привели к тому, что нормы Положения не были претворены в жизнь. А в СССР, несмотря на прогрессивные новеллы судебной системы начала 60 – конца 80-х гг., административные суды так и не были созданы.

Действующая Конституция Российской Федерации 1993 года в статье 46 прямо предусматривает право каждого на обжалование в суд решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц. В статье 118 перечислены четыре основных вида судопроизводства, среди которых присутствует и административное [1]. Статья 26 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» предполагает возможность создания специализированных судов [2]. Судебная реформа возродила в России суд присяжных, мировой суд, принцип состязательности в уголовном процессе и т.п.

Все перечисленное явилось поводом для многолетней дискуссии о необходимости создания административных судов, которая продолжается до сих пор. Она резко активизировалась после принятия действующей Конституции РФ. Через семь лет в Государственную Думу был внесен единственный в истории современной России проект Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации» № 7886-3. Лишь в 2013 году этот проект был

отклонен и снят с рассмотрения во втором чтении [3]. В 2001 году началось проведение судебной реформы, а затем - административной.

Принятие в 2015 году Кодекса административного судопроизводства вновь возродило угасший почти на десятилетие интерес к данной тематике. Последние работы сторонников учреждения административных судов относятся именно к этому периоду. Ими выражалась надежда на скорое появление новых законодательных инициатив.

Научные изыскания мер, направленных на полноценную реализацию конституционных положений об административном судопроизводстве, продолжаются и сегодня. Правоведы, исследовавшие зарубежный опыт, убеждены, что именно система административных судов способна решить сохраняющиеся противоречия. Вместе с тем, нельзя не отметить, что этой идее последнее время уделяется значительно меньшее внимание, хотя она и фигурирует в ряде научных работ.

В юридическом сообществе перспективы введения административных судов в целом оцениваются положительно, что, разумеется, не исключает наличие различных подходов к их структуре и компетенции. В пользу учреждения таких судов выступают, например, В.И. Майоров и В.В. Денисенко. Они считают, что создание административных судов будет способствовать улучшению структуры и юридического содержания судебной системы России путем признания публичных и частных интересов российских граждан как приоритетных [4, с. 276].

Н.В. Соколова обозначает три обстоятельства, которыми определяется необходимость создания системы административных судов в нашей стране:

1. острая социальная потребность в эффективном судебном контроле за законностью решений и действий органов исполнительной и законодательной власти;

2. отсутствие должного уровня профессионализма у судей общей юрисдикции, рассматривающих вопросы в области административно-правовых отношений;

3. перегруженность судов общей юрисдикции.

А.И. Сапожников убежден, что введение административных судов является конституционным долгом законодателя, поскольку создание органов административной юстиции не только реализует закрепленные Конституцией положения, но и выведет Россию в этом вопросе на общеевропейский уровень. Т.В. Казина, в свою очередь, указывает, что создание системы административных судов является важным показателем укрепления судебной власти в России и индикатором роста правосознания российских граждан» [5, с. 109-110].

В поддержку административных судов неоднократно высказывался известный ученый-административист, Юрий Николаевич Старилов. Однако в своих работах, написанных более десяти лет назад, он с сожалением констатировал тот факт, что, несмотря на понимание значения административных судов в судебной системе России представителями всех ветвей государственной власти, их заявления остаются лишь мнениями и «политическими декларациями» [6, с. 211].

В результате дискуссия затянулась еще на десятилетие, а окончательный ответ не дан до сих пор. Действительно, если двадцать лет назад административные суды могли выглядеть «телегой впереди лошади» (на тот момент еще не завершилось разграничение полномочий и с трудом были начаты реформы госаппарата), то сегодня отсутствие обсуждения этой темы на государственном уровне наводит на мысль о полной утрате интереса со стороны властей к развитию системы специализированных судов. Думается, что в России идея их создания воспринимается как хрестоматийный пример открытого вопроса, о существовании которого знают, но по каким-то причинам не желают отвечать на него однозначно.

Любопытно, что Ю.Н. Стариков еще в 2012 году писал о единодушии в отсутствии «политической воли» относительно введения административных судов [7, с. 309]. Он отмечал, что по каким-то причинам в течение десятилетия в кризис попала идеология формирования в стране полноценной административной юстиции и создания системы таких судов. Между тем, именно специализированное административное правосудие может полноценно реализовать положения Конституции о создании эффективной системы судебной защиты. По его мнению, административные суды позволят бороться с коррупцией, пресекать «неэффективные» административные акты и злоупотребления полномочиями. Решения административных судов станут ориентиром для должностных лиц - именно в них будет содержаться правовая информация о спорных вопросах правоприменения [8, с. 324].

Против создания административных судов в России выступал не менее известный ученый-правовед Демьян Николаевич Бахрах, который поддерживал специализацию судей подобно той, что существует по уголовным и гражданским делам. Он считал, что в обозримом будущем административные суды учреждать не следует [6, с. 256].

Схожим образом рассуждает А.Б. Зеленцов. Он пишет о позитивном значении особых организационных структур (судебных коллегий и составов), которые предназначены для разрешения административных споров, внутри судебных органов, поскольку такая специализация:

- а) позволяет создать более совершенные методы и средства осуществления юрисдикционной деятельности по административным делам;
- б) способствует углублению знаний судьи в области административного права и смежных с ним отраслей, оптимизации его способностей, навыков;
- в) благоприятствует быстрому обоснованию судебных решений и своевременному завершению судебных разбирательств по административным делам;

г) повышает производительность труда и качество правосудия, так как дела рассматривают специализированные судьи [9, с. 42-43].

В.В. Ярков также не исключал создания административных судов, учреждаемых в виде отдельных судебных присутствий в федеральных судах на территории регионов, где географический фактор имеет существенное значение [6, с. 255].

В своих работах Ю.Н. Стариков критикует аргументы, высказываемые противниками создания административных судов [10, с. 282]. В литературе распространены следующие возражения:

а) правосудие по административным делам будет удалено от граждан, которым придется ехать в межрайонные суды (очевидно, имеется в виду система административных судов, предусмотренная проектом Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации»);

б) большая территория России является фактором, усложняющим создание административных судов, повсеместно обеспечивающих доступность административного правосудия;

в) наличие судов разной специализации затруднят доступ граждан к правосудию – им придется обращаться к профессиональным юристам (адвокатам), чтобы понять, в какой именно суд следует обращаться;

г) административные суды ослабят роль районных судов;

д) административные суды, которые будут созданы в рамках судов общей юрисдикции, воспримут традиционные пороки системы – управляемость, чуткость к указаниям и желаниям исполнительной власти;

е) термин «административное судопроизводство» не подразумевает, что оно должно осуществляться именно специализированными судами;

ж) мировой опыт построения административной юстиции не сводится только к организации административных судов;

- з) отсутствует «необходимое и достаточное» для специальной административной юстиции количество административно-правовых споров;
- и) потребуются реконструкция арбитражных судов, в системе которых с 1995 г. действуют коллегии по административным делам;
- к) для учреждения новых судов потребуются капитальные затраты;
- л) недостаточное количество судей для осуществления эффективного административного правосудия.

Интерес также представляет точка зрения А.Л. Кубасова. Он полагает, что концепция административных судов, рассматривающих споры между государственными органами и гражданами не в полной мере вписываются в проект «управляемой демократии», фактически реализуемый в России. Нежелание властей создавать административные суды, по его мнению, связано с опасениями того, что они превратятся в арену публичного противостояния между властями и оппозицией. Подобная же ситуация противоречит задачам административного судопроизводства [11, с. 159-160].

Очевидно, что большая часть перечисленных аргументов, например, о труднодоступности правосудия, утратили свою актуальность, особенно, с учетом современных возможностей видеоконференцсвязи и «электронного правосудия». Некоторые из них (ослабление роли районных судов, отсутствие достаточного количества административно-правовых споров и т.п.) выглядят или сомнительными, или излишне теоретизированными. Их Ю.Н. Стариков весьма убедительно опровергает [6, с. 257-269].

Тем не менее, реальными препятствиями, сдерживающими развитие административной юстиции, в наши дни выступают два фактора, не считая отсутствия общепризнанной концепции и грамотно проработанных законопроектов. Во-первых, это значительные затраты на материально-техническое, информационное, финансовое и иное обеспечение новых судов, к чему государство по тем или иным причинам не готово, а во-вторых – острая нехватка судей, как федеральных, так и мировых даже в действующих судах.

И поэтому, каким бы ни был совершенным с юридико-технической точки зрения законопроект о системе административных судов, наличие указанных проблем будет негативно влиять на процедуру его принятия.

Так, по мнению первого заместителя Председателя Верховного Суда РФ в отставке, В.И. Радченко, формирование административных судов в соответствии с проектом Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации» представляется сложным и дорогостоящим процессом. Его реализация потребовала бы не менее пяти миллиардов рублей (в 2001 году). При этом судебную систему должны пополнить не менее трех тысяч судей [6, с. 259].

И все-таки, как с финансовой, так и с организационной точек зрения даже при кратном увеличении стоимости реализации подобный замысел сегодня осуществим. В конце концов, за прошедший период времени были успешно завершены не менее масштабные проекты. Разумеется, административные суды должны вводиться поэтапно, а расходы из бюджета следует своевременно корректировать. Вопрос лишь в том, входит ли идея учреждения таких судов в перечень приоритетных направлений развития государства. И тут следует с сожалением признать, что последние годы мысль о создании административных судов в России на государственном уровне не воспринимается всерьез.

Такое положение дел наглядно демонстрирует «Программа развития системы судов общей юрисдикции Российской Федерации и совершенствования организационного обеспечения их деятельности на период до 2023 года», утвержденная Постановлением Президиума Совета судей РФ от 26 декабря 2007 года № 133 [12]. В ней кратко обозначено, что защита прав и свобод личности требует создания в системе судов общей юрисдикции самостоятельных административных судов, не связанных с существующим административно-территориальным делением страны. Однако до сих пор никаких мер к реализации этого положения не

предпринималось. В то же время, вопрос оптимизации системы районных судов на основе укрупнённых, не связанных с существующим административно-территориальным делением судебных районов, согласно вышеуказанной программе, в судебском сообществе обсуждался.

А вот в Постановлении Правительства РФ от 27 декабря 2012 года № 1406 «О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2013 - 2024 годы» [13], изменения в которую вносились ежегодно, об административных судах нет ни слова. При этом признается необходимость изменений законодательства, предусматривающих совершенствование административного судопроизводства и направленных на повышение доступности правосудия для граждан, организаций и объединений при рассмотрении споров с органами государственной власти Российской Федерации.

Т.В. Пешкова обращает внимание на отсутствие новых направлений совершенствования судебной системы в данной программе. Перечисленные в ней текущие расходы должны быть заложены в бюджете на очередной финансовый год и плановый период, а развитие судебной системы требует проведения более радикальных преобразований, направленных на внедрение новых идей, способных повысить качество правосудия [14, с. 52].

Некоторые исследователи предлагают иной путь развития административной юстиции, не связанный с созданием административных судов, например, посредством развития досудебного урегулирования споров. Так, И.В. Панова говорит об учреждении Федеральной административной службы, которая рассматривала бы дела, возникающие из административных правоотношений. В обоснование своей идеи она утверждает, что подобное реформирование позволит освободить суд от несвойственной ему карательной функции по привлечению к административной ответственности, не допустит нарушения принципа разделения властей, которое происходит при

рассмотрении административных дел судами, а также повысит авторитет публичных органов исполнительной власти [15, с. 226-227].

На это Ю.Н. Старилов обоснованно возражает, что подобные предложения высказываются вследствие путаницы целей и задач административной и судебной реформ. По его мнению, проблемы административного судопроизводства и формирования соответствующих судов едва ли можно решать каким-то эффективным способом досудебного урегулирования споров [10, с. 282-283].

С учетом всего вышесказанного позиции Д.Н. Бахраха и А.Б. Зеленцова о целесообразности утверждения в уже существующих судах специальных коллегий или составов по административным делам выглядят наиболее реалистичными, поскольку претворение в жизнь такого подхода возможно при минимальных затратах. К тому же, подобные идеи частично совпадают с существующим положением вещей.

Так, в Перечне Поручений по реализации Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2012 года [16] содержалось указание сформировать в системе судов общей юрисдикции судебные коллегии по административным делам до 1 марта 2013 года, что было выполнено. В настоящее время судебные коллегии по административным делам функционируют в высших судах всех субъектов РФ. Однако должный уровень специализации, о которой говорят исследователи, очевидно, подразумевает создание особых структурных подразделений в существующих районных, городских, межрайонных, а также в апелляционных и кассационных судах общей юрисдикции.

Вместе с тем, нельзя не признать, что процесс учреждения полноценных административных судов в России больше соответствовал бы идеям об инновационном развитии страны и государственно-правового строительства.

В 2017 году Юрий Николаевич Старилов отмечал, что развитие административной юстиции в России так и не привело к учреждению

административных судов. Но, несмотря на это, подчеркивал он, сам факт принятия КАС РФ представляет собой выдающийся результат судебной реформы на современном этапе модернизации судопроизводства и процессуального права [17, с. 23].

Использованные источники:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года; с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ) // Российская газета от 25 декабря 1993 года № 237.

2. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 года «О судебной системе Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями от 27 апреля 2022 года на основании ФКЗ от 16 апреля 2022 года № 1-ФКЗ) // Российская газета от 6 января 1997 года № 3.

3. Законопроект № 7886-3 [Электронный ресурс] // <https://sozd.duma.gov.ru/bill/7886-3> (дата обращения: 24.08.2024).

4. Грипп Э.Х. Административные суды: необходимость формирования в Российской Федерации // Образование и право. 2022. № 11. С. 275-278.

5. Резвых Д.С. Административные суды в Российской Федерации: нужны ли они? // Юридическая наука. 2012. № 4. С. 109-110.

6. Стариков Ю.Н. От административной юстиции к административному судопроизводству // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. 2013. № 7. С. 211-275.

7. Стариков Ю.Н. Административная юстиция в России в 2012 году: начало нового этапа дискуссии и реализации конституционной правовой нормы об административном судопроизводстве // Административное

судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. 2013. № 7. С. 288-310.

8. Стариков Ю.Н. «Однозначное указание» последовало в эпоху модернизации: логичное завершение дискуссии о необходимости формирования административного процессуального законодательства (административного судопроизводства) в России // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. 2013. № 7. С. 311-326.

9. Зеленцов А.Б. Модели административной юстиции в современном мире и особенности ее организации в России // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 8. С. 38-52.

10. Стариков Ю.Н. Чем может закончиться в 2009 г. дискуссия об учреждении в России административных судов и развитии административного правосудия? // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. 2013. № 7. С. 276-287.

11. Кубасов А.Л. Административное судопроизводство в России: история и перспективы развития // Гуманитарный научный вестник. 2020. № 9. С. 156-161.

12. Постановление Президиума Совета Судей РФ от 26 декабря 2007 года № 133 «О Программе развития системы судов общей юрисдикции Российской Федерации и совершенствования организационного обеспечения их деятельности на период до 2023 года» [Электронный ресурс] // <http://ssrf.ru/dokumenty/postanovleniia/priezidiuma-ss/706> (дата обращения: 20.08.2024).

13. Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2012 года № 1406 «О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы на 2013 – 2024 годы» (с изменениями и дополнениями от 24 октября 2023 года на основании Постановления Правительства РФ от 14 октября 2023 года № 1702)

// Собрание законодательства Российской Федерации от 7 января 2013 года № 1. Ст. 13.

14. Пешкова Т.В. Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции в Российской Федерации: Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Воронежский государственный университет. Воронеж, 2014. 249 с.

15. Панова И.В. Административная юстиция // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2020. № 2. С. 211–229.

16. Перечень Поручений Президента РФ по реализации Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2012 года [Электронный ресурс] // <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/17248> (дата обращения: 20.08.2024).

17. Стариков Ю.Н. К дискуссии о Кодексе Административного судопроизводства Российской Федерации // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2017. № 2. С. 19-44.