



БУДУЩЕЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ

Одной из обсуждаемых тем VIII Всероссийского съезда судей в декабре 2012 г. стало будущее административной юстиции. Мы попросили наших экспертов рассказать о том, каким это будущее видится им.



Вениамин Яковлев,

советник Президента РФ, доктор
юридических наук, профессор

— В соответствии со ст. 118 Конституции РФ правосудие в России осуществляется только судом. Судебная власть реализуется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Названные виды судопроизводства определяются характером правоотношений, в рамках которых возникают разрешаемые конфликты, и материальным правом, которым регулируются соответствующие отношения и на основании которого разрешаются споры.

Суды общей юрисдикции и арбитражные суды ежегодно рассматривают до 14—15 млн гражданских дел и до 8—10 млн административных дел. При этом обе судебные системы испытывают постоянные трудности в связи с перегрузкой.

Совершенствование административного судопроизводства возможно и необходимо следующим образом.

Во-первых, целесообразно создать в судах общей юрисдикции специализированные коллегии и составы по административному судопроизводству. В арбитражных судах такие коллегии и составы действуют с 1995 г. Поручение Президента РФ по этому поводу имеется.

Во-вторых, для судов общей юрисдикции нужно разработать и принять кодекс административного судопроизводства с отражением в нем особенностей

рассмотрения всех видов дел административного судопроизводства (подобно тому, как это сделано в разделе III «Производство в арбитражном суде первой инстанции по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений» АПК).

В-третьих, крайне необходимо разработать и принять законодательство об обязательных досудебных процедурах урегулирования конфликтов между гражданами и юридическими лицами с одной стороны и властными структурами публичной власти всех уровней с другой. Во всех случаях, которые приобретают распространенный, массовый характер (в сфере дорожного движения, налоговых отношений, технического контроля и т.п.), требуется в рамках исполнительной власти создать подразделения «внутренней апелляции» по разрешению возникающих конфликтов и оперативному устранению нарушений прав граждан, что способствовало бы укреплению режима законности и правопорядка в структурах власти. При этом за гражданами и юридическими лицами должно быть сохранено право обжалования в суд всех выносимых исполнительной властью решений.

В-четвертых, для устранения хотя бы и единичных случаев отказа в правосудии, выражающегося в непринятии от граждан и организаций заявлений как судом общей юрисдикции, так и арбитражным судом, следует в процессуальных кодексах установить запрет на непринятие заявления судом одной системы при отказе по мотивам неподведомственности суда другой системы.

В-пятых, в целях предупреждения разночтений в толковании и применении норм публичного права, как и частного, следует ввести обязательные совместные разъяснения Пленумов Верховного и Высшего Арбитражного судов в сфере административного судопроизводства.



Борис Полонский,

старший научный сотрудник
РАНХиГС при Президенте РФ,
заслуженный юрист РФ

— Состояние административной юстиции неразрывно связано с социально-экономическим положением страны, с развитием правовой и судебной системы России. Поэтому представляется, что имеет практический смысл говорить не о трудно прогнозируемых долгосрочных проектах, а о планах на ближайшее время.

Система органов административной юстиции призвана обеспечить рассмотрение публично-правовых споров граждан и организаций с государством по установленной законом процедуре. В решении этой задачи непосредственное участие должны принимать в первую очередь государственные органы — работать с обращениями к ним лиц, которые считают свои права и законные интересы нарушенными. Положительный опыт в этом плане уже накоплен. Его нужно законодательно расширить, и сделать его правилом для подавляющего большинства случаев. Такой подход, применяемый во Франции, Германии и ряде других государств, требует более ответственного отношения соответствующих органов и должностных лиц к своим действиям, которые должны осуществляться строго в рамках закона. Дальнейшее расширение указанной практики будет способствовать устранению допущенных нарушений, урегу-



лированию споров цивилизованным способом — путем переговоров, повышению доверия к власти и правовой культуры в обществе, укреплению принципов правового государства.

Незыблемость конституционного права на судебную защиту при этом будет обеспечиваться следующим образом. Если стороны не достигнут соглашения, решение государственного органа может быть обжаловано в суд. Практика досудебного урегулирования налоговых и некоторых других административных споров показывает, что количество дел этих категорий в судах резко сокращается (на несколько сот тысяч в год!). То есть позитивное влияние досудебного урегулирования, не в последнюю очередь на бюджет, очевидно.

Составная часть административной юстиции — это судебное рассмотрение дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. Связанные между собой вопросы судоустройства и судопроизводства требуют законодательного решения. По сложности они различны. В.В. Путин отметил, что судебная реформа почти в полной мере реализована. Однако в судах общей юрисдикции требуется реформирование судебных инстанций, о чем говорилось на VIII Всероссийском съезде судей. Что касается других изменений в судебной системе, в частности создания административных судов, для этого потребуются принятие целого ряда крупных государственных решений. В ближайшей перспективе, по моему мнению, условий для этого нет.

Руководители государства ставят реальные цели: создать в системе судов общей юрисдикции судебные коллегии по административным делам, а также обеспечить совершенствование процессуального законодательства, — разработать и принять кодекс административного судопроизводства. Данные предложения были единодушно поддержаны на Съезде судей.



Надежда Салищева,

ведущий научный сотрудник
Института государства и права
РАН, профессор кафедры
административного права
Российской академии правосудия,
кандидат юридических наук,
заслуженный юрист РФ

— Юридическая научная общественность давно обсуждает проблемы развития такого важного института публичной власти, как административная юстиция, учитывая ее роль в обеспечении гарантированных Конституцией РФ прав и свобод российских граждан и их организаций. Речь в первую очередь идет о создании правового механизма судебного контроля законности деятельности государственной и местной администрации. Пока этот контроль еще не нашел адекватных форм.

Идеальным было бы решение о создании отдельной ветви правосудия в виде административных судов с одновременным принятием кодекса об административном судопроизводстве.

Для того чтобы в короткий срок провести такую судебную реформу, которая потребует изменения Конституции РФ, существенных финансовых затрат и обеспечения кадрового потенциала, пока не созданы надлежащие условия. Поэтому сохранится разделение подсудности по публичным делам между судами общей юрисдикции и арбитражными судами.

Но назрела и вполне выполнима задача создания единого для всех судов кодекса об административном производстве. Это позволит сформировать единые принципы, нормы и правила при рассмотрении всех дел, вытекающих из публичных правоотношений, и освободить ГПК РФ и АПК РФ от несвойственных им функций регулирования административного судопроизводства. В свою очередь наличие единого процессуального документа, а также объективное распределение подсудности дел между обеими ветвями судов (что необходимо сделать) должно обеспечить единство судебной практики и повышение качества рассмотрения споров.

Надо сказать, что ныне созданы теоретическая база и проекты законодательных решений этой проблемы. Теперь, когда принято политическое решение по данному вопросу, надо начинать работу по подготовке проекта такого кодекса.



Владимир Ярков,

заведующий кафедрой
гражданского процесса УрГЮА,
доктор юридических наук,
профессор

— Российская модель судебной власти изначально построена не в традиции континентальной системы права, где основополагающее деление правовой системы на частное и публичное право проецируется на организацию судебной системы. В России сегодня органы судебной власти делятся по критерию наличия либо отсутствия экономического характера дела — на арбитражные суды и суды общей юрисдикции.

Мнения ученых расходятся, хотя значительная часть специалистов, особенно по административному праву, выступает за обособление административного судопроизводства и рассмотрение таких дел в специальных судах. Вместе с тем существует и противоположная позиция, предполагающая развитие административного судопроизводства в рамках каждой ветви судебной системы. Очевидно, что главным является наличие политической воли на создание подобной системы.

Исходная посылка — ст. 118 Конституции РФ, предусматривающая наряду с гражданским административное судопроизводство, которое в настоящее время осуществляется всеми судами. Между тем административное судопроизводство имеет особенности, что определяет необходимость модификации процессуальной формы с их учетом. Конечно, разделение права на частное и публичное предполагает создание ветви административных судов, однако Конституция РФ не связывает наличие вида судопроизводства с созданием обособленной ветви судов.

Отношение высших судебных органов к созданию административных судов различно, а их мнение о законотворчестве по судебным вопросам по понятным причинам значимо. Верховный Суд выступает за создание подсистемы административных судов в судах общей юрисдикции. С этой целью было подготовлено два специальных законопроекта — «О федеральных административных судах» и кодекс административного судопроизводства. Предполагалось создание 500 судов первой инстанции, 21 окружного апелляционного суда и судебной коллегии по административным делам в ВС РФ.



В отличие от системы судов общей юрисдикции в арбитражных судах с 1995 г. уже учтено разделение права на частное и публичное — каждый арбитражный суд имеет в своем составе соответствующие коллегии. Судья по опубликованным обзорам работы VIII Всероссийского съезда судей, на этом базируется подход руководства ВАС РФ¹.

Мне кажется, что главным условием выделения ветви административных судов сегодня является согласие высших судов по ст. 118 Конституции РФ. Ведь в этом случае им придется уступить часть своей власти и отдать часть своей компетенции вновь образованной системе. У арбитражных судов нет большого интереса к этой теме, на мой взгляд, в связи с тем, что, как уже указывалось, они разделены на коллегии, т.е. в рамках органов экономического правосудия уже функционирует система административных судов. Возможно, также играют свою роль соображения финансового и кадрового характера, ведь и в существующие суды бывает сложно найти достойных кандидатов.

Кроме того, в случае передачи административного судопроизводства в ведение судов общей юрисдикции гипотетически может возникнуть вопрос о сохранении нынешнего облика российской судебной системы. В ведении арбитражных судов тогда останутся только частные споры экономического характера. При наличии отдельного административного судопроизводства как объяснить наличие в России двух систем судов по частному праву?

Нужны ли нашей стране сейчас административные суды? Полагаю, ответ должен основываться на сугубо рациональных и прагматичных предпосылках. Хочется надеяться, что мы уже миновали период судебного и правового романтизма конца 80-х — начала 90-х годов XX в., когда казалось, что после принятия ряда хороших законов наша жизнь за окном преобразится в картинку из небезызвестной «Санта-Барбары».

Принята не одна тысяча законов, но изменения происходят постепенно. Поскольку корень проблем в российской ментальности, традициях, восприятии населением власти и властью населения, в уровне экономического развития и элементарной бедности значительного числа граждан, само по себе создание административных судов мало что решит. На данном этапе целесообразнее сконцентрировать усилия на совершенствовании и раскрытии потенциала уже существующей судебной системы, потому что она и сейчас способна защищать граждан и организации в сфере как частного, так и публичного права. Да, есть проблемы, но их можно решать и в рамках существующей организации. Само по себе создание новой судебной системы вряд ли будет полностью успешным и вряд ли что-то радикально изменит.

В качестве промежуточного шага можно принять кодекс административного судопроизводства, который отразил бы особенности процессуального регла-

¹ См. дискуссию и выступление Председателя ВАС РФ А.А. Иванова // <http://pravo.ru/review/view/80963/>.

мента по данной категории дел и унифицировал соответствующие правила. Ничто не мешает организационно обособить рассмотрение дел административного судопроизводства в судах общей юрисдикции по образцу арбитражных судов.

Перефразируя крылатое выражение, приписываемое И.В. Сталину, «Других писателей у меня для товарища Поликарпова нет...»², у нас в стране нет ни других судей, ни других людей, поэтому необходимо искать возможности развития в существующих социально-экономических и культурологических реалиях.



Леонид Головкин,

и.о. заведующего кафедрой
уголовного процесса, правосудия
и прокурорского надзора
юридического факультета МГУ
им. М.В. Ломоносова, доктор
юридических наук, профессор

— По-моему, дискуссия о будущем в России административной юстиции ведется вокруг по-своему важных, но все-таки второстепенных технических вопросов. Должны ли административные суды быть полностью автономны или представлять собой обособленные составы внутри судов общей юрисдикции, а может быть, и арбитражных судов (как сейчас)? Требуется ли нам отдельный административно-процессуальный кодекс или достаточно соответствующих глав ГПК и АПК (если сохранять *status quo* в части арбитражных судов)? Если абстрагироваться от ведомственных интересов, в том числе сугубо финансовых, и забот кодификации, так ли принципиальны эти вопросы? Почувствуют ли граждане разницу, если мы насытим необходимой спецификой (особенности доказывания и т.д.) соответствующую главу ГПК, превратив его в некий вариант Судебного кодекса (как в Бельгии и некоторых других странах), или сделаем то же самое на уровне административного процессуального кодекса? Вряд ли. Какие-то технические нюансы здесь, конечно, могут быть, но они опять-таки второстепенны и интересны разве что узким специалистам.

За всеми этими спорами о мелочах уходит главное — понимание сущностного (материально-правового) смысла административной юстиции. Пожалуй, самый успешный мировой опыт, ставший «архетипом» развития административной юстиции для большинства стран, — французская система административных судов. В чем ее квинтэссенция? Отнюдь не в наполеоновском решении о создании Государственного совета и даже не в легендарном Трибунале по конфликтам. Все это лишь предпосылки, пусть и важные. Основа основ французской системы административной юстиции (по отзывам любого французского специалиста), предопределившая ее блестящий успех, — это знаменитое решение 1873 г. по так называемому делу Бланко, сыгравшее для развития современного административного права не меньшую роль, чем *Corpus juris civilis* для развития гражданского права. В этом решении прозвучала фундаментальная мысль о том, что «ответственность, которая может возлагаться на государство за вред, причиненный индивидам действиями лиц, нанятых им для выполнения функций государственной службы, не может регулироваться на уровне принципов, установленных Гражданским кодексом для правоотношений между частны-

² Цит. по: Рыбаков А.Н. Роман-воспоминание. М., 2009. С. 346.



ми лицами; в силу того, что такая ответственность не является ни общей, ни абсолютной, она должна подчиняться своим собственным специальным правилам, которые видоизменяются в зависимости от потребностей соответствующей сферы управления и необходимости примирить права государства и права частных лиц»³.

После 1873 г., когда французские административные суды полностью освободились от необходимости применения норм Гражданского кодекса (например, о деликтной ответственности), они начали создавать специальные административно-правовые нормы об ответственности государства перед частными лицами и вырабатывать специфические принципы и конструкции, немыслимые на уровне гражданско-правового регулирования. Среди них, например, ответственность государства за вред, причиненный принятием закона, или принцип равенства налогоплательщиков в фактическом несении публичных расходов.

Приведу пример действия последнего принципа. Допустим, государство приняло решение о длительной реконструкции шоссе, в результате чего оказывается заблокированным подъезд к придорожному кафе, что ставит добросовестного предпринимателя на грань разорения. Можно ли в этом случае говорить о неправомерных действиях со стороны государства, возложении на него деликтной ответственности и т.п.? Разумеется, нет. Напротив, реконструкция дорог — дело в высшей степени благое. Однако получается, что один гражданин (владелец кафе) несет большие расходы, нежели остальные, поскольку участвует в реконструкции шоссе (на благо общества) не только налогами, но и потерями своего бизнеса. В такой ситуации он вправе обратиться в административный суд, который на основании отмеченного принципа обяжет государство либо найти техническое решение (организовать к кафе специальный подъезд, предусмотреть ремонт только в часы закрытия кафе и т.п.), либо, если это невозможно, выплатить владельцу кафе возмещение, которое рассчитывается не по гражданско-правовым правилам (иначе предприниматель будет заинтересован в компенсации упущенной выгоды), а с точки зрения принципа равного участия налогоплательщиков в несении публичных расходов.

Другой пример. Вправе ли государство создавать законы *pro bono publico*, ограничивая табакокурение, азартные игры и т.п.? Разумеется. Причиняет ли оно иногда этим объективный вред добросовестным предпринимателям, инвестировавшим деньги в кальянное кафе или сигарный бар, которые даже не подозревали, что вскоре эта деятельность окажется под запретом? Конечно. Можно ли такого рода вред считать деликтом? Нельзя. Именно поэтому предприниматель в подобной ситуации вправе обратиться в административный суд и потребовать применения специальных правил, обязывающих компенсировать непосильные для него расходы по переуплотнению бизнеса или назначить отлагательный срок действия в его отношении соответствующих законодательных норм.

³ www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007605886&dateTexte.

При этом, что очень важно, административный судья всегда понимает тонкости государственного управления, знает финансовые возможности государства, что исключает принятие необдуманных решений, разоряющих не только государство, но и всех остальных жителей страны, чье благосостояние прямо или косвенно зависит от возможностей бюджета.

Есть и другой опыт создания административной юстиции — украинский, когда вместо создания сбалансированной системы административного права получилась площадка для политического оспаривания президентских решений о роспуске парламента, назначении министров, формировании кабинета и т.п. Ничего, кроме дезорганизации государства, такого рода опыт принести не может. К слову, именно по этой причине во Франции существует глубокое теоретическое разграничение политических и административных решений. Первые могут быть предметом исключительно политической ответственности (отказ голосовать за лиц, их принявших), и такие решения категорически нельзя обжаловать в административный суд.

По какому пути пойдем мы: по французскому или по украинскому? Этот вопрос мне представляется намного более важным, чем проблема нового процессуального кодекса или проблема автономии административных судов. Без понимания сущностных аспектов административной юстиции мы рискуем в лучшем случае в очередной раз выбросить деньги на ветер, на никому не нужную реформу, а в худшем — дезорганизовать собственное государство и политическое управление страной.



Владимир Корнеев,

начальник управления публичного права и процесса ВАС РФ, кандидат юридических наук

— Развитие так называемой административной юстиции будет продолжено, как мне представляется, в двух основных направлениях. Во-первых, будут совершенствоваться досудебные процедуры рассмотрения административных дел (это не только возможность досудебного обжалования в административном порядке принимаемых решений, но и обеспечение для слабой стороны во всех административных органах единых гарантий качественного первичного рассмотрения вопроса самим административным органом). Во-вторых, будут улучшаться судебные процедуры в рамках как судов общей юрисдикции, так и арбитражных судов.

Эффективность защиты частного лица (слабой стороны) в спорах с государством зависит в основном от того, по каким правилам, в каком порядке и с какими гарантиями она осуществляется. Причем важно, чтобы основной акцент был сделан на то, что изначально нужно обеспечить принятие максимально обоснованных решений самими административными органами, повысить доверие к действиям таких органов.

Если же спор попал в суд, то и суды общей юрисдикции, и арбитражные суды должны обеспечить гарантии судебной защиты. Так, в АПК РФ уже сейчас закреплены правила административного судопроизводства, сформулированы особенности рассмотрения споров по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений (в том числе касающиеся более



активной роли суда, чем при рассмотрении гражданско-правовых дел, распределения бремени доказывания таким образом, чтобы защитить слабую сторону), которые применимы ко всем публично-правовым спорам. Дальнейшее развитие, полагаю, будет идти в зависимости от решения вопроса о необходимости закрепления и иных особенностей административного судопроизводства.



Геннадий Жилин,

судья Конституционного Суда РФ,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный юрист РФ

— Иногда административную юстицию связывают лишь с наличием специализированных административных судов, отсюда делается вывод об отсутствии таковой в Российской Федерации, в чем, в свою очередь, усматривается нарушение ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, предусматривающей административное судопроизводство в качестве самостоятельной формы осуществления судебной власти. Однако обеспечение правосудием прав, свобод и законных интересов граждан и организаций по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, с должной эффективностью может быть реализовано судами общей и арбитражной юрисдикции при условии специализации судей, а не судов. Именно такой вид специализации и предусмотрен в настоящее время, что не исключает возможности ее совершенствования в будущем.

В современной России административное судопроизводство осуществляют арбитражные суды и суды общей юрисдикции с учетом распределения на основании закона между ними полномочий. Важный недостаток действующего порядка рассмотрения таких дел состоит в том, что часть из них (дела о наложении административных взысканий за правонарушения) суды общей юрисдикции рассматривают по правилам Кодекса об административных правонарушениях (КоАП). Другую часть дел (дела по спорам, возникающим из публичных правоотношений) — по правилам ГПК. Арбитражные суды все административные дела (в том числе и об административных правонарушениях) рассматривают по правилам АПК.

В результате не учитывается в должной мере специфика этих дел, создается угроза нарушения принципа равенства всех перед законом и судом в отношении субъектов, оказавшихся в одинаковой процессуальной ситуации, поскольку суды вынуждены руководствоваться правилами различных кодексов. Такая дифференциация судебных процедур, не учитывающая в должной мере общие признаки предмета защиты, не способствует повышению эффективности судопроизводства. Необходимо принять единый кодекс административного судопроизводства, проект которого внесен Верховным Судом РФ в Государственную Думу еще 16 ноября 2006 г.



Александр Боннер,

профессор кафедры гражданского процесса МГЮА им. О.Е. Кутафина, доктор юридических наук

— Предложения о создании административного процесса, регулируемого административно-процессуальным кодексом, не имеют под собой ни теоретического, ни практического обоснования. Это абсолютно непродуктивная и, более того, вредная идея.

Рассуждения о том, что рассмотрение соответствующих категорий дел не в порядке гражданского или арбитражного, а административного судопроизводства будет способствовать усилению защиты прав граждан и организаций, абсолютно голословны и ни на чем не базируются. Скорее всего, дело будет обстоять совсем наоборот. В частности, существует не так уж мало гражданских и арбитражных дел, в которых публично-правовые и цивилистические отношения неразрывно связаны между собой. К их числу можно отнести, например, требования об оспаривании решений, действий властных структур и одновременно о возврате незаконно изъятого ими имущества либо о компенсации морального вреда, причиненного незаконными действиями. Как быть с такими делами? Разрывать их на части и одни из этих взаимосвязанных требований и правоотношений рассматривать в порядке публичного, а другие — в порядке гражданского или арбитражного судопроизводства? Между тем проверка правомерности действий государственных и муниципальных органов, а также должностных лиц в принципе может осуществляться и на сегодняшний день достаточно успешно осуществляется с использованием правил гражданского или соответственно арбитражного судопроизводства.

Думается, что проблема судебного контроля при всей важности данного вопроса носит частный характер и на кардинальное улучшение работы судов повлиять не может. У судебных органов и их руководителей есть более глобальные проблемы, например улучшение качества работы судебной системы в целом, создание реально действующих систем апелляционной и кассационной проверки законности судебных постановлений (пока что все свелось исключительно к изменению названий) и др.

Реализация предложений Верховного Суда РФ неизбежно повлечет за собой появление дополнительных трудноразрешимых теоретических и практических проблем и улучшению качества судебной деятельности способствовать вряд ли будет.



Йорг Пуделька,

судья Административного суда (Берлин, Германия), директор правовой программы GIZ

— Согласно знаменитому в Германии изречению гарантия защиты прав, т.е. возможность гражданина перепроверить с помощью независимых судов действия государственных органов, является главной опорой правового государства. В Германии этот вопрос на протяжении вот уже более 100 лет решен — публично-правовые споры (преимущественно споры между гражданином и органами государственного управления (администрацией)) рассматриваются самостоятельными административными судами на основе самостоятельного процессуального кодекса.

По-моему, совершенно очевидно, что для рассмотрения публично-правовых споров необходимы специальные судебские составы. Будут ли они самостоятельной ветвью судебной власти (как в Германии) или же специальными коллегиями (палатами, сенатами) внутри судов общей юрисдикции, не имеет ре-



шающего значения. Важнее — и в этом смысле необходимо признать правоту В.Д. Зорькина — наличие отдельного процессуального кодекса. Поскольку только так надлежащим образом могут быть учтены особенности рассмотрения публично-правовых споров (например, инквизиционный принцип выяснения всех обстоятельств дела). Ведь есть разница между спором гражданина с продавцом из-за недостатков приобретенной стиральной машины и спором гражданина с государственным органом из-за невыдачи разрешения на строительство. В последнем случае присутствует значительный публичный интерес в правильности судебного решения, подвергающего проверке решение государственного органа, поскольку власти в силу их подчиненности законам в будущих ситуациях будут толковать соответствующие нормативно-правовые акты так, как постановил суд. Поэтому здесь нельзя ограничиться принципом состязательности, действующим в гражданском процессе. Должен применяться инквизиционный принцип, который можно наиболее успешно установить и урегулировать все связанные с ним вопросы в отдельном процессуальном кодексе.

Для России же наилучшим путем будет создание отдельных административных судов со специальным процессуальным кодексом, как это было предложено недавно Президентом В.В. Путиным на Всероссийском съезде судей. В пользу такого решения, в частности, говорит то, что только так можно гарантировать единообразное рассмотрение публично-правовых споров. Иначе, как и в других областях права, существует опасность неединообразной практики, в зависимости от подсудности дела судам общей юрисдикции или арбитражным судам. Созданием самостоятельного административного судопроизводства этой беды можно было бы избежать, обеспечить тем самым ясность именно в той области, которая имеет столь существенное значение для правового государства, и усилить доверие граждан к судам.



Михаил Краснов,

заведующий кафедрой конституционного и муниципального права факультета права НИУ ВШЭ, доктор юридических наук

— Административные суды можно назвать материальной частью *административной юстиции*. Ее цели иногда понимают расширительно — не только судебное обжалование решений и действий (бездействия) чиновников, но и процедуры взаимодействия граждан с госаппаратом, а также как процесс административного обжалования, т.е. обращения к вышестоящим органам и должностным лицам. Думаю, однако, что это неверно: понятие «юстиция» традиционно связано именно с судопроизводством.

Создание административных судов радует сердце конституционалиста, поскольку именно их деятельность, наряду с конституционными судами, способна не только наиболее эффективно защитить личность от государственного произвола, но и приучить представителей политической власти уважать Конституцию и права граждан. Разумеется, лишь при условии независимости этих судов.

Конечно, и сегодня граждане имеют возможность обжаловать в судах общей и арбитражной юрисдикции решения и действия (бездействие) органов публичной власти и их должностных лиц. Но для правовой защиты будет гораздо

лучше, если такие дела будут рассматривать *специализированные* суды. Однако здесь возникают вопросы и опасения.

Во-первых, нужно было бы одновременно разработать и принять *административно-процессуальный кодекс*, ибо правила гражданского процесса не во всем подходят для рассмотрения дел с участием чиновников.

Во-вторых, наше общество давно созрело для того, чтобы граждане и общественные объединения могли защищать не только собственный, но и *публичный* интерес (дела о нарушении прав неопределенного круга лиц).

В-третьих, насколько я понимаю, административные суды предполагается поместить в систему судов общей юрисдикции (принятый несколько лет назад в первом чтении законопроект об административных судах предусматривает это же). Правда, Конституция РФ не позволяет создавать *отдельную систему административных судов*. Но не вижу ничего страшного в том, чтобы были внесены конституционные поправки, устанавливающие такую возможность. Что же касается другого средства обеспечения независимости административных судов — размещения их *по окружному принципу*, то конституционных препятствий для этого нет и сейчас.

Наконец, в-четвертых, важным является вопрос о *кадровом составе* административных судов. Я опасюсь, что простое перемещение кадров из общих и арбитражных судов будет означать инфицирование административных судов болезнями нынешнего судейского корпуса. А среди них прежде всего панический страх перед начальством. Напомню вопиющее решение одной из московских судей, в котором она отказалась удовлетворять жалобу на начальника управления Администрации Президента РФ по работе с обращениями граждан, приведя в решении потрясающий воображение юриста аргумент: поскольку Президент РФ обладает неприкосновенностью, постольку правовой иммунитет *распространяется и на его подчиненных*. Не поверю, что такое решение было продиктовано настолько низким уровнем квалификации судьи. Думаю, тут сказался как раз тот самый страх.



Григорий Чернышов,

партнер московского офиса международной юридической фирмы *White & Case LLC*, адвокат

— Будущее административной юстиции в моем понимании никак не связано с созданием отдельной системы судов, которые рассматривали бы споры органов власти с гражданами и организациями. Мне кажется, что гораздо более рациональным было бы создание специализированных судебных составов в системе как судов общей юрисдикции, так и арбитражных судов, а также совершенствование процедуры рассмотрения такого рода споров.

При этом, как мне представляется, сохранение подведомственности судов общей юрисдикции и арбитражных судов по рассмотрению такого рода споров оправданно только в том случае, если будет сохранен основной, на мой взгляд, принцип, оправдывающий существование двух подсистем судебной системы — более активная роль суда в процессе в суде общей юрисдикции.



Я бы задумался над тем, чтобы в системе арбитражных судов изменить бремя доказывания. Сейчас, как известно, орган государственной власти должен доказать законность того или иного действия. Не думаю, что это правильно в тех случаях, когда орган власти спорит с предпринимателем. Здесь зачастую интеллектуальных и материальных ресурсов у предпринимателя больше, чем у органа власти, что делает более оправданным общее правило распределения бремени доказывания — доказывает факт тот, кто заявляет о его существовании.

Другое дело, что нужно одновременно совершенствовать иные институты доказывания. Например, институт раскрытия доказательств.

В судах же общей юрисдикции, напротив, целесообразно оставить существующее правило о том, что бремя доказывания законности акта или действия лежит на органе власти.

В общем, не нужно решение проблем правоприменения искать в создании новых структур. Как правило, в этом случае проблемы только множатся. Не побоюсь показаться пессимистом, скоро мы этот тезис проверим на примере суда по интеллектуальным правам.

Гораздо лучше корректировать имеющиеся процедуры. Ведь как-то мы все эти годы жили без отдельных судов по рассмотрению административных споров. И споры вроде рассматривались. Недостатки, которые связаны с их рассмотрением, не являются каким-то исключительным событием — у нас и другие споры рассматриваются подчас не лучшим образом. Но это же не повод, чтобы создавать суды по рассмотрению споров, вытекающих из договоров строительного подряда или поставки? Или все эти споры передавать на рассмотрение или суда общей юрисдикции, или арбитражного суда. Повторюсь, лучше совершенствовать существующие институты и процедуры, чем создавать новые. Таким мне видится будущее административной юстиции.

— Сложно однозначно оценить будущее административной юстиции.

Организационной проблемы здесь, полагаю, нет. Быть или не быть административным судам, должно решаться с политико-правовой точки зрения.

С одной стороны, существует специфика административных отношений, в которых одна из сторон доминирует над другой, и, казалось бы, это и обуславливает необходимость выделения административных судов. С другой стороны, почти аналогична специфика уголовно-правовой сферы, а речь о создании уголовных судов не идет.

В процессуальном плане я скорее за, чем против реформирования административного процесса. Существующее регулирование не носит системный характер. Возьмем, к примеру, антимонопольное регулирование. Вопрос о том, совершено ли антимонопольное правонарушение, решается в рамках про-



Дмитрий Челуренко,

партнер адвокатского бюро
«Линия права»

цедуры, регламентированной Законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», а вопрос о том, какая мера ответственности будет назначена нарушителю, решается по правилам КоАП РФ. В сфере регулирования финансового рынка, например, вся процедура проходит в соответствии с КоАП РФ. Существует целый ряд недостатков и в КоАП РФ.

Методы, которыми следует осуществлять реформирование, на мой взгляд, опять же лежат в политико-правовой сфере. Не вижу ничего страшного ни в том, чтобы внести изменение в действующее регулирование в рамках КоАП РФ, ни в том, чтобы создать самостоятельный административный процессуальный кодекс. Главное, чтобы в последнем случае это не было самоцелью и не превратилось в простое переписывание норм КоАП РФ без комплексного переосмысления существующих проблем.



Алексей Курбатов,

профессор кафедры
предпринимательского права
факультета права НИУ ВШЭ, доктор
юридических наук

Комментарии пользователей портала *Zakon.ru*

— Создание в настоящее время в России административных судов — абсолютно несвоевременно поставленная задача.

К сожалению, развитие российской системы юрисдикционных органов вообще и судебной системы в частности идет исключительно по экстенсивному пути, а такой подход всегда тупиковый. К тому же это приводит к игнорированию реально существующих проблем, которые только усугубляются. Отмечаю основные из них.

1. В России крайне неудачная структура судебной системы, которая состоит из трех независимых ветвей судебной власти, что порождает не только достаточно сложные вопросы разграничения компетенции, но и, как следствие, определенные конфликты между ними. Вместо решения этой проблемы предлагается создавать все новые и новые специализированные суды либо внесудебные органы для разрешения споров (например, финансового уполномоченного или омбудсмена). Создание того же Суда по интеллектуальным правам больше напоминает перераспределение компетенции между судами общей юрисдикции и арбитражными судами, чем реальное совершенствование механизма защиты прав (все споры сводятся в один суд, он же сам пересматривает свои решения).

2. В России крайне низкая исполняемость судебных решений. Без качественного исполнения работа любого суда бессмысленна. В связи с этим совершенствование исполнительного производства — это более злободневная и сложная задача. Бюджетные средства, которые будут потрачены на создание административных судов, пригодились бы для этой цели.



3. Для устранения того или иного негативного явления необходимо воздействовать на его первопричины. Основная причина, порождающая огромное количество нарушений прав граждан со стороны государственных (муниципальных) органов и их должностных лиц, связана с безнаказанностью чиновников. Они или возглавляемые ими органы могут принимать десятки решений (совершать десятки действий), признаваемых судами недействительными (незаконными) и спокойно продолжать занимать свое место. Буквально на днях столкнулся с ситуацией, когда суд признал незаконным решение городской администрации, а она тут же приняла такое же решение — только уже по другому, еще более надуманному основанию (сразу его указать, конечно, было нельзя). Вот и ходите по судам, пока не надоест. И какая разница, какие они: общей юрисдикции, арбитражные или административные? Если так будет продолжаться и дальше, деятельность любого из этих судов не будет иметь особого смысла.

4. Качество правосудия зависит прежде всего от кадров. Откуда возьмутся профессиональные кадры, если в настоящее время судьями уже действующих судов в основном становятся бывшие помощники судей либо секретари, а качество судебных решений из года в год падает? Уже есть целый ряд решений даже высших судов, которые не только необоснованны и непонятно как согласуются с законами (к этому уже все привыкли), но и просто безграмотны. Мы уже проходили создание института мировых судей, в которые часто попадали те, кого «по-хорошему попросили уйти» из других судов и правоохранительных органов.

5. Исходя из общественных интересов, охранять которые и призвано государство, решение проблем должно производиться с наименьшими затратами. Проблемы территориальной подсудности споров граждан с государственными и муниципальными органами или с их должностными лицами, а также с изменением презумпции доказывания по таким делам можно решить путем добавления двух предложений в процессуальный кодекс. Формировать для этого отдельный специализированный суд совершенно необязательно.

Создается впечатление, что для учреждения новых государственных должностей, а также для получения бюджетных средств используется любой повод. Например, стоило Европейскому суду по правам человека, отвечая на вопрос о том, с какого момента заявители из России могут обращаться к нему за защитой (о приемлемости жалоб), сказать, что «окончательным» решением в России является решение суда кассационной, а не надзорной инстанции, как это послужило поводом для введения апелляционных инстанций в системе судов общей юрисдикции. В то же время это ничего не меняет, поскольку ЕСПЧ имел в виду инстанцию по пересмотру решений, не вступивших в законную силу, а инстанции по пересмотру решений, вступивших в законную силу, он считает неэффективными. Иными словами, изменением названий пытаемся прикрыть проблему, а не решить ее. С административными судами будет то же самое.



Александр Разгильдеев,

юрист компании *Pereliaev Group*

— Основная проблема административной юстиции в России сейчас не в том, какие суды рассматривают дела, а в том, каким образом ими проверяется законность решений административных органов. Необходимо выработать подробные судебные тесты, которые позволяли бы проверять законность таких решений с точки зрения их соответствия публичным интересам, непротиворечия тем целям, которые преследовал законодатель, наделяя полномочиями административный орган, а также проверки соразмерности вмешательства в права граждан и их объединений (организаций).

Без таких тестов на фоне откровенно бедных формулировок ГПК и АПК РФ мы отстали от Западной Европы и США уже минимум на 50 лет, что напрямую и сказывается на том, как суды защищают права граждан. В ряде решений ВАС РФ указанные выше подходы к проверке законности решений административных органов уже начали применяться, правда, пока без подробного обоснования. Напротив, в системе судов общей юрисдикции действуют принципиально ошибочные разъяснения Пленума ВС РФ о том, что если у публичных органов существует дискреция, то суд ее не контролирует. Как бы ужасно это ни звучало, но подобный подход свойствен концу XIX в. Приведу следующий пример. Если завтра гипотетически правительство Москвы примет постановление о ликвидации метрополитена, Московский городской суд при проверке законности этого постановления будет вынужден лишь констатировать, что оно принято с соблюдением компетенции, а целесообразность принятия решения суды не контролируют. В то время как в действительности суд обязан проверить, насколько существенно затронет ликвидация метрополитена права граждан, проживающих в городе, насколько такое решение городских властей согласуется с целями, ради которых органам местного самоуправления (в случае Москвы — субъекта Федерации) дано усмотрение в решении транспортных вопросов. Ровно так же должен рассуждать любой районный суд, проверяя законность решения городской администрации, к примеру, о выдаче разрешения на строительство, об изъятии земель для городских нужд, о снятии трамвайной линии и т.п. Но это пока лишь в теории.

Что касается вопроса о том, какие судебные учреждения должны рассматривать дела, представляется, что мы можем пойти по пути Нидерландов, которые интегрировали органы административной юстиции в имеющуюся судебную систему. В российских условиях наиболее целесообразно оставить распределение административных дел между судами общей юрисдикции и арбитражными судами по объективному критерию характера деятельности субъектов (экономической или неэкономической), интересы которых затрагиваются оспариваемым административным актом. Создание отдельной ветви административных судов без изменения самих принципов такого правосудия будет лишь растратой денег. Подчеркну, что невозможно отдавать дела экономического характера в суды общей юрисдикции по причинам достаточно очевидным.