

Щепкина Валерия Максимовна

Студентка 2 курса Международно-правового факультета МГИМО МИД РФ

Научный руководитель: к. ю. н. Соколова Ольга Владимировна

Работа подготовлена с использованием системы

КонсультантПлюс

Проблема создания административных судов в Российской Федерации

Вопрос создания специализированных административных судов в Российской Федерации возник уже давно, однако споры относительно целесообразности данной реформы ведутся до сих пор. Именно поэтому сложно подвергнуть сомнению актуальность данной проблемы в связи с реализацией цели повышения эффективности и совершенствования российской судебной системы, а также обеспечения доступности правосудия.

Прежде чем рассмотреть достоинства и недостатки данного преобразования, целесообразно обратиться к проблеме понимания термина «административная юстиция». Так, по мнению русского правоведа и юриста Н. И. Лазаревского, административная юстиция представляет собой систему специальных судебных учреждений, деятельность которых направлена на защиту правового государства от посягательств администрации [2]. Отличается позиция советского профессора М. Д. Загряцкого, который понимал под административной юстицией право приношения жалобы со всеми необходимыми процессуальными гарантиями независимо от того, кто будет ее рассматривать [1]. Данное определение можно выразить следующей формулой: «Неважно - кто, важно - как». Таким образом, перед нами представлены формальное и материальное определения вышеупомянутого термина.

Особый интерес также вызывает вопрос начала функционирования административной юстиции в России, ответ на который зависит от того, чью точку зрения относительно понимания данного термина занять.

Несомненно, российская административная юстиция своими корнями уходит в эпоху Петра I, который в ходе реформы системы государственного управления в 1711 году учредил Правительствующий Сенат как высший государственный орган с целью осуществления надзора за высшей и центральной администрацией. В XIX веке в Сенате с целью контроля за деятельностью местной администрации развивалась практика приема жалоб и доносов от населения в Первом (административном) департаменте Сената [4]. Так, можно сделать вывод, что уже в это время зарождается диалог между государством и обществом, и существуют основания для реализации права на приношение жалобы. Данная теория соответствует позиции М. Д. Загряцкого.

Однако приверженцы точки зрения Н. И. Лазаревского выдвигают свою теорию времени зарождения административной юстиции в Российской Федерации. Так в связи с началом функционирования на местах губернских по земским делам присутствий в 1890 году целесообразно говорить о зарождении административной юстиции во второй половине XIX века [9].

Однако на законодательном уровне административная юстиция как система независимых органов получила свое закрепление лишь в 1917 году, о чем свидетельствует Положение о судах по административным делам, утвержденное Временным правительством. Дальнейшее развитие этого важнейшего правового института было приостановлено рядом исторических событий, и до сих пор, несмотря на статус Российской Федерации как правового демократического государства, административная юстиция отсутствует.

В свете этого целесообразно рассмотреть причины важности формирования административной юстиции в Российской Федерации. Наиболее очевидной является необходимость в эффективном судебном контроле за деятельностью субъектов государственной власти, наличие

которого является предпосылкой существования правового демократического государства. Во-вторых, наличие специализированных административных судов решило бы проблему недостаточного профессионализма судей судов общей юрисдикции относительно разрешения дел об административных правонарушениях. Кроме того, данная реформа способствовала бы снижению нагрузки судов общей юрисдикции и соответственно воспрепятствовала бы практике откладывания дел на долгое время. Немаловажно создание административной юстиции, независимой от территориальных органов власти. По этому поводу имеются неоднократные высказывания В. М. Лебедева. По его мнению, условием объективного рассмотрения дел является «несовпадение судебных округов с административно-территориальным делением» [5].

Однако существуют разнообразные мнения по поводу вариантов осуществления административного судопроизводства. Так, Ю. Н. Стариков предлагает так называемую автократическую модель путем создания специализированной системы административных судов во главе с Высшим административным судом, полностью независимой от системы судов общей юрисдикции [6]. Реализация же такой модели несомненно повлечет за собой необходимость очередной конституционной реформы судебной системы, так как статья 126 Конституции Российской Федерации наделяет Верховный суд статусом высшего судебного органа по гражданским делам, разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам [11]. Другой позиции придерживается Ю. А. Тихомиров, который не находит целесообразным выходить за рамки системы судов общей юрисдикции, а предлагает реализацию административного судопроизводства через административные коллегии в рамках данной системы судебных органов [7].

Наиболее приемлемым решением является именно создание специализированных органов, выделенных в судебной системе судов общей юрисдикции. Эта позиция находит отклик и среди представителей судейского сообщества. Так, Верховный суд неоднократно отмечал, что следующей за

специализацией судей стадией является создание самостоятельных административных судов в рамках судов общей юрисдикции, не совпадающих с существующим территориальным делением страны [8]. Данный подход нашел свое закрепление и в проекте Федерального конституционного закона «О Федеральных административных судах в Российской Федерации» [10].

Рассматривая проблему создания специализированных административных судов в Российской Федерации, мы находим важным теперь обратиться к уже имеющимся в Российской Федерации предпосылкам их учреждения. Во-первых, в статье 118 Конституции Российской Федерации закреплено, что судебная власть в Российской Федерации осуществляется при помощи конституционного, гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства [11]. Так, можно предположить, что законодатель допускал потенциальную возможность учреждения в России административных судов. Во-вторых, согласно пункту 3 статьи 4 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» российской судебной системе не чуждо существование специализированных судов в системе судов общей юрисдикции [12]. Кроме того, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации также содержит предпосылку создания административной юстиции в России, закрепляя положение о том, что для гражданских дел, возникших из административных правоотношений, устанавливается отличный специальный порядок разрешения [13].

Нельзя не провести анализ уже сделанных попыток проведения судебной реформы по созданию административных судов в Российской Федерации. Еще в 2000 году в своем выступлении Председатель Верховного суда Российской Федерации В. М. Лебедев среди наиболее актуальных проблем укрепления судебной власти отметил именно создание административных судов [3]. Слова переросли в действие. Так, в 2000 году в Государственную Думу Российской Федерации Верховным Судом в порядке законодательной инициативы был внесен проект Федерального

конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации» [10]. Данный проект прошел первое чтение, однако за последние 20 лет так и не был принят.

Следует заметить, что рассматриваемая проблема базируется на двух вопросах: относительно тех институтов судебной системы, которые должны осуществлять административное судопроизводство, и нормативно правового акта, которым оно должно регламентироваться. Первый вопрос, как было отмечено, пока находится на стадии разрешения, что нельзя сказать о втором.

В 2006 году проект Кодекса административного судопроизводства был внесен в Государственную Думу, а 20 февраля 2015 года - принят ею [14]. Данный кодекс, осуществляя регулирование порядка проведения административного судопроизводства, является важнейшей предпосылкой для создания административных судов в Российской Федерации.

Так на данный момент в России, где сформировались все условия для функционирования административной юстиции, ключевой проблемой является негативная экономическая ситуация, которая препятствует завершению данной судебной реформы.

Список литературы

1. Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалоб (в теории и законодательстве). – М., 1925. – С. 244.
2. Лазаревский Н.И. Административная юстиция // Полит. энцикл. – СПб., 1906. – Вып. 1. – С. 112–115.
3. Лебедев, В. От идеи судебного нормоконтроля к административному судопроизводству / В. Лебедев // Российская юстиция. – 2000. – No 9. – С. 2–4.
4. Паина Э. С. Сенаторские ревизии и их архивные материалы (XIX – начало XX века)// Некоторые вопросы изучения исторических документов XIX – начала XX века: Сб. ст. / Под ред. И.Н. Фирсова. – Л., 1967. – С. 147–175.

5. Руднев В.Н. Административные суды: быть или не быть? // Рос. юстиция. 2002. № 9. С. 20.
6. Старилов Ю. Н. От административной юстиции к административному судопроизводству / Ю. Н. Старилов. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 2003. – С. 144.
7. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс / Ю. А. Тихомиров. – М.: Юрин-формцентр, 2001. – С. 652.
8. Фоков А. П. Современные проблемы административной юстиции в России: административные суды – «за» и «против» / А. П. Фоков // Российский судья. – 2012. – № 2. – С. 2–5.
9. Ярцев А. А. Дискуссия вокруг создания административных судов в современной России (по страницам ведущих российских юридических журналов) / А. А. Ярцев // Арбитражный и гражданский процесс. – 2012. – №. 10–11. – С. 44–47.

Нормативно-правовая база

10. Проект Федерального конституционного закона № 7886-3 «О федеральных административных судах в Российской Федерации» (ред., принятая ГД ФС в I чтении 22.11.2000) // <http://www.consultant.ru>
11. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // <http://www.consultant.ru>
12. Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // <http://www.consultant.ru>
13. Федеральный закон от 14.11.2002 № 138-ФЗ «Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» // <http://www.consultant.ru>
14. Федеральный закон от 08.03.2015 № 21-ФЗ «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» // <http://www.consultant.ru>