

К вопросу о специализации судов

Павлова Маргарита Сергеевна*,
преподаватель кафедры судебной власти и организации правосудия НИУ ВШЭ,
кандидат юридических наук
pms85@inbox.ru

Статья посвящена проблеме создания системы специализированных судов по осуществлению правосудия по делам, возникающим из публичных правоотношений, которая занимает центральное место в теории процессуального права.

Ключевые слова: специализированные суды, публичные правоотношения, административная юстиция.

Pavlova M.S. On the Issue of Specialization of Courts

The article is devoted to the problem of creation of the system of specialized courts with regard to effectuation of justice on cases arising out of public relations which is topical in the theory of procedure law.

Key words: specialized courts, public legal relations, administrative justice.

В научной литературе высказываются различные точки зрения, анализ которых позволяет выделить два подхода к формированию модели специализированных судов.

Так, одна группа ученых считает, что в России необходимо учреждение отдельных административных судов¹. При этом некоторые из них предлагают процесс их учреждения разделить на несколько этапов. Например, по мнению Н.Ю. Хаманевой, сначала следует создавать специализированные палаты в общих судах, где административные споры будут рассматривать административные судьи, а затем произойдет отделение специализированных палат по административным спорам от общих судов и превращение их в самостоятельные структуры во главе с Высшим административным судом².

Представители второго подхода предлагают ввести специализацию отдельных судей в судах общей юрисдикции, а в судах субъектов РФ и Верховном Суде Российской Федерации образовать судебные составы по административным делам (далее — коллегии по административным делам)³.

По мнению Ю.Н. Старилова, оба подхода к формированию административного судопроизводства в России вполне обоснованы. При этом сначала, в порядке эксперимента, следует ввести специализированные коллегии, а в качестве стратегической цели — совершенствования российской судебной системы — иметь создание особых административных судов, которые будут рассматривать споры граждан и других субъектов права с

публичной властью⁴. При такой организационной перестройке, как правильно отмечает М.С. Студеникина, необходимо определить: а) подведомственность дел, возникающих из публичных правоотношений, применительно к различным звеньям соответствующих общих судов; б) принципы подбора кадров судей для административных присутствий (коллегий), организацию их профессиональной подготовки, предполагающей знание определенных отраслей государственного управления; в) процессуальные нормы, по которым должны действовать административные присутствия (коллегии); г) способы и пределы реагирования административного присутствия при оценке законности актов администрации⁵.

Административные суды и коллегии по административным делам: преимущества и недостатки.

В России уже более чем десятилетие тому назад была предпринята попытка учреждения административных судов. В 2000 г. Верховный Суд Российской Федерации внес на рассмотрение Государственной Думы проект федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации» (далее — законопроект), который был принят только в первом чтении. Анализ законопроекта свидетельствует о противоречивости и существенной недоработке ряда его статей.

Во-первых, в соответствии со ст. 1 законопроекта за судами общей юрисдикции сохранено право рассматривать административные дела, а

* По стандартам НИУ ВШЭ автор признан Лучшим преподавателем 2012 года.



согласно ч. 1 ст. 3 федеральные административные суды отнесены к системе судов общей юрисдикции. Полагаем, при таком подходе законодателя к организации административных судов утрачиваются смысл и значение их создания. Прежде всего, принятие нормативных правовых актов, учреждающих в государстве новое звено судебной системы, преследует в качестве одной из целей обеспечение доступности и быстроты осуществления правосудия. Это может быть достигнуто путем уменьшения нагрузки на судей общей юрисдикции. Отнесение же административных дел к их подведомственности не способствует достижению данной цели. Далее, название законопроекта «О федеральных административных судах в Российской Федерации» не соответствует его содержанию, поскольку речь в нем должна идти о системе, структуре, компетенции и др. вопросах, связанных с функционированием только административных, но не иных судов.

Во-вторых, согласно ст. 2 законопроекта к федеральным административным судам в качестве самостоятельных структурных подразделений системы административных судов отнесены судебные коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, верховных судов республик и т.д. При этом Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» (ч. 3 ст. 4) не определяет судебные коллегии как самостоятельные суды⁶.

В-третьих, весьма противоречивым является и положение законопроекта об объявлении Верховного Суда Российской Федерации высшей судебной инстанцией по отношению к федеральным окружным административным судам (ч. 2 ст. 3). Представляется, что систему специализированных судов должен возглавлять свой высший суд, что уже неоднократно предлагалось научными кругами⁷. Пока из предлагаемой редакции законопроекта следует, что в субъектах планируется создание самостоятельных судов, а в Верховном Суде Российской Федерации — специализация судей.

В-четвертых, согласно законопроекту предлагается сформировать 21 федеральный окружной суд в пределах соответствующих федеральных округов (юрисдикция каждого из этих судов будет распространяться на несколько субъектов РФ) и межрайонные административные суды с юрисдикцией в отношении нескольких районов субъекта РФ. С нашей точки зрения, данная организация системы судов с учетом большой протяженности

территории Российской Федерации едва ли будет способствовать реализации принципа доступности судопроизводства: для того чтобы подать заявление в административный суд, гражданам придется ехать из одного субъекта РФ в другой. Это весьма затруднительно не только с финансовой точки зрения, но и по погодным условиям в зимнее время года для жителей некоторых районов РФ (северная часть РФ, Сибирь, Дальний Восток). При таких обстоятельствах население не будет иметь быстрый доступ к органам, осуществляющим правосудие, а, следовательно, судебная власть не будет эффективной.

Среди других недостатков законопроекта можно выделить отсутствие четкой регламентации по вопросам подсудности дел, подлежащих рассмотрению административными судами, полномочий председателей соответствующих административных судов и их заместителей, процессуального порядка обращения в административный суд и процедуры рассмотрения им дел, порядка обжалования и исполнения судебного решения и др. Более того, он не указывает, на основе какого процессуального закона должны действовать административные суды.

Таким образом, рассмотренный выше законопроект не решает проблему учреждения в Российской Федерации самостоятельных административных судов и не определяет их место в судебной системе РФ. Поэтому на сегодня вопрос о создании данных судов остается открытым. Кроме того, согласно Федеральному конституционному закону «О судах общей юрисдикции Российской Федерации» рассмотрение административных дел по-прежнему отнесено к компетенции судов общей юрисдикции. В литературе справедливо отмечается: «...учреждение административных судов выпало из федеральной программы развития судебной системы страны до 2011 г.; что еще на 4 года заморозит судебный контроль за законностью управленческих актов»⁸.

С нашей точки зрения, на сегодня создание в России отдельной системы административных судов нецелесообразно. Практическая реализация соответствующего законопроекта потребует от государства огромных материальных и финансовых затрат, которые российская экономика в настоящее время позволить себе не может. В частности, речь идет о выделении средств федерального бюджета на строительство новых помещений и их тех-



ническое оснащение, обучение или переквалификацию судей, которые должны хорошо разбираться в сути материальных споров, являющихся предметом судебного разбирательства (иначе сама идея специализации теряет всякий смысл) и т.д.

В настоящее время для учреждения административных судов отсутствуют не только экономические, но и правовые предпосылки. По справедливому замечанию Ю.Л. Поповой, для их организации необходима добротная законодательная база⁹. Проведенный выше анализ законопроекта показывает, что пока среди правоприменителей отсутствует единый подход в вопросах об организационной структуре и компетенции данных судов. Их создание приведет к возникновению споров о подведомственности. Судебная система может оказаться излишне раздробленной, что, как правильно отмечает В.М. Жуйков, «крайне опасно и, без преувеличения, угрожает государственности в целом, поскольку создает условия, способствующие неисполнению федерального законодательства в субъектах РФ»¹⁰. При реализации идеи об учреждении специализированных судов должен использоваться комплексный подход, который заключается в совершенствовании норм как материального, так и процессуального права, а также анализ практики их применения действующими судами. Решающим критерием при определении круга дел, подведомственных административным судам, являются нормы административного права¹¹. Однако они весьма многочисленны и содержатся в различных нормативных правовых актах, что создает трудности их кодификации (исключение составляет КоАП РФ). Далее, следует принять отдельный Кодекс административного судопроизводства, который должен регламентировать правила отправления правосудия по делам, возникающим из публичных правоотношений. Кроме того, потребуется внесение соответствующих изменений в действующие нормативные правовые акты: Конституцию Российской Федерации, Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации», ГПК РФ и др.

Таким образом, вследствие отсутствия правовых и экономических предпосылок учреждение в России административных судов в настоящий период нецелесообразно. Однако это не снимает проблемы формирования независимых от законодательной и исполнительной власти судебных структур по разрешению споров граждан и орга-

низаций с органами власти. Ими могут стать коллегии по административным делам в Верховном Суде Российской Федерации¹², верховных судах республик, краевых и областных судах, судах городов федерального значения, суде автономной области, судах автономных округов (в районных судах целесообразно провести специализацию отдельных судей). Аналогичный порядок следует ввести при рассмотрении апелляционных¹³ и кассационных жалоб. Реализация данной идеи потребует внесения соответствующих изменений в федеральные конституционные законы «О судебной системе Российской Федерации» и «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации». Создание коллегий обусловлено ст. 118, 126 Конституции Российской Федерации, согласно которым правосудие в судах общей юрисдикции осуществляется посредством гражданского, уголовного и административного судопроизводства, а Верховный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции. В их ведение должны быть переданы дела, возникающие из публичных правоотношений, а именно:

- дела, участниками которых, с одной стороны, являются граждане или организации, с другой — органы публичной власти или должностные лица;
- дела об административных правонарушениях и об оспаривании постановлений и решений о привлечении к административной ответственности.

Большинство правоведов единогласно высказывают мнение о том, что судебный порядок защиты прав граждан и организаций имеет ряд преимуществ перед ведомственным¹⁴. Суд представляет собой специальный орган, осуществляющий контроль за законностью в любой сфере деятельности человека, урегулированной правом. Он не зависит ни от одной ветви власти и наделен конституционными гарантиями такой независимости. В свою очередь, исполнительная власть не способна эффективно и в полной мере обеспечить контроль сама над собой. Так, например, при обращении с жалобой в вышестоящий орган нет гарантии того, что последний добросовестно и объективно отнесется к ее рассмотрению, поскольку он прямо или косвенно может быть заинтересован в исходе дела. При этом орган власти может невнимательно отнестись к тем или иным нарушениям законодательства, неправильно истолковать факты, неверно применить нормы российского



права. Более того, не исключено неоперативное рассмотрение обращений граждан и организаций. Соответствующие должностные лица вышестоящих органов не желают вникать в существо дела, ограничиваясь формальными ответами¹⁵. Поэтому сегодня роль внешних контролирующих институтов за исполнительной властью могут выполнять лишь суды общей юрисдикции и арбитражные суды. При этом не может не обращать на себя внимание тот факт, что с каждым последующим годом увеличивается количество поступающих на рассмотрение в судебном порядке дел, а следовательно, растет нагрузка судей¹⁶. При этом, по данным судебной статистики, дела об обжаловании неправомерных действий должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, органов государственной власти, органов местного самоуправления в районных судах составляют преобладающее большинство от общего числа оконченных производством дел, возникающих из публичных правоотношений. Так, в 2007 г. доля дел, рассмотренных в порядке гл. 25 ГПК РФ, составила 2,9% от общего числа оконченных производством дел, возникающих из публичных правоотношений (4%), соответственно в 2008 г. — 3,2% от 4,2%, в 2009 г. — 3,4% от 4,2%¹⁷. Перегруженность судей влияет на скорость разрешения дел, соблюдение процессуальных сроков и эффективность правосудия в целом. В 2010 г. государство предприняло попытку решить проблему волокиты в судебных учреждениях. С принятием Федерального закона от 30.04.2010 № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» заинтересованные лица получили возможность требовать денежное возмещение в случае чрезмерного затягивания процесса сверх разумного срока¹⁸. С одной стороны, данный закон уже показал свою эффективность¹⁹, с другой — с его принятием увеличилось количество дел, поступающих на рассмотрение суда.

В заключение следует отметить, что создание в действующих судах коллегий (в районных — специализация отдельных судей) по административным делам, во-первых, позволит решить проблему специализации судебной деятельности и квалификации судей по делам, возникающим из публичных правоотношений, во-вторых, может стать одним из возможных способов уменьшения нагрузки на судей.

¹ Бойцова В.В. Нужна ли нам административная юстиция? // Советская юстиция. 1993. № 7. С. 12; Бойцо-

ва В.В., Бойцов В.Я. Административная юстиция: к продолжению дискуссии о содержании и значении // Государство и право. 1994. № 5. С. 12–15; Якимов А. Суды в системе органов административной юрисдикции // Российская юстиция. № 1. 1996. С. 41–42; Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 791; Скитович В.В. Судебная власть и административный акт: проблемы юрисдикционного контроля. Гродно: ГрГУ, 1999. С. 31; Лебедев В.М. От идеи судебного нормоконтроля к административному судопроизводству // Российская юстиция. № 9. 2000. С. 2; Власов А.А. Какой будет административная юрисдикция? // Российская юстиция. 2002. № 11. С. 19; Козлов С.С. История и тенденция развития административной юстиции // История государства и права. 2005. № 4. С. 53–55 и др.

² Хаманева Н.Ю. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. М., 2001. С. 133–134; Аналогичную точку зрения высказывает В.В. Скитович. См.: Скитович В.В. Указ. соч. С. 36–37.

³ Боннер А.Т. Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1966. С. 12–13; Ремнев В.И. Право жалобы и административная юстиция в СССР // Советское государство и право. 1986. № 6. С. 30–31; Салищева Н.Г. // Государство и право. 1994. № 10. С. 18; Студеникина М.С. Административная юстиция: какой путь избрать России? // Российская юстиция. 1996. № 5. С. 36; Бахрах Д.Н. Нужна специализация судей, а не судов // Российская юстиция. 2003. № 2; Попова Ю.А. Правовое регулирование рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений, в современном процессуальном законодательстве (сравнительный анализ) // АПК РФ и ГПК РФ 2002: сравнительный анализ и актуальные проблемы правоприменения: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. 2–4 апреля 2003 г. / под ред. Р.Ф. Каллистратовой. М.: РАП, 2004. С. 150; Панова И.В. Административно-процессуальное право России. М.: Норма, 2008. С. 105; Гаврикова Л.Н. Судебная власть России в обеспечении прав и свобод человека и гражданина: дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2009. С. 154; Клейн Н.И. Концепция развития законодательства об арбитражном процессе // Концепция развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М.: Эксмо, 2010. С. 659 и др.

⁴ Старилев Ю.Н. К вопросу о новом понимании административной юстиции // Правоведение. 2000. № 2.

⁵ Студеникина М.С. Нужен ли специальный федеральный закон об административной юстиции? // Закон: создание и толкование. М., 1998. С. 188.

⁶ Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» от 31.12.1996 № 1-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1. Ст. 1.

⁷ Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М., 1997. С. 216; Пилипенко А.Н. Административная юстиция в зарубежных государствах // Законодательство и экономика. 1996. № 3–4. С. 81.

⁸ Яшманов Б. Засудить бюрократа: новой думе предстоит открыть административные суды — для судебной защиты граждан от чиновников // Российская газета. 2008. 10 января.



- ⁹ Попова Ю.Л. Указ. соч. С. 10–11.
- ¹⁰ Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации». Комментарий заместителя Председателя Верховного суда Российской Федерации доктора юридических наук В.М. Жуйкова. М.: Городец, 1998. С. 12.
- ¹¹ Поляков И.Н. Доступность и эффективность гражданского судопроизводства: насущные проблемы и пути их решения // Проблемы доступности и эффективности судопроизводства в гражданском и арбитражном судопроизводстве: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. 31 января — 1 февраля 2001 г. М.: Лиджист, 2001. С. 313.
- ¹² Ст. 10 и 18 Федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» предусматривает создание в Верховном Суде Российской Федерации коллегий по административным делам. В системе арбитражных судов такие коллегии уже существуют. Согласно абз. 5 ст. 11, абз. 4 ст. 25 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации» в Высшем Арбитражном Суде Российской Федерации, федеральном арбитражном суде округа функционируют судебные коллегии по рассмотрению споров, возникающих из административных правоотношений. В соответствии со ст. 35 указанного Федерального конституционного закона аналогичные коллегии могут быть образованы в составе арбитражного суда субъекта РФ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 18. Ст. 1589.
- ¹³ С 1 января 2012 г. согласно абз. 3 ч. 1 ст. 327 Федерального закона от 09.12.2010 № 353-ФЗ «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» был введен коллегиальный порядок рассмотрения дел в судах общей юрисдикции апелляционной инстанции (за исключением районных судов) // Российская газета. Федеральный выпуск. 2010. 13 декабря. № 5360.
- ¹⁴ Хаманева Н.Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора // Государство и право. 1998. № 12. С. 34 и др.
- ¹⁵ Киреев А. Статистика обращений граждан России в МОО «Комитет по борьбе с коррупцией» // Антикоррупционер. 2009. № 4; Меркулов А. Где бумажное царство, там волокита — король // Сутяжник-пресс. 2010. 2 мая; Есланов Х. Наказание за волокиту // Огни Алатау. 2010. 23 августа; Услуги в электронном виде: без очереди и без волокиты // Сибирская гильдия. 2011. 7 января и др.
- ¹⁶ Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2005 г.; Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2006 г.; Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2007 г.; Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2008 г.; Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2009 г. // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации. URL: www.cdep.ru
- ¹⁷ Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2007 г.; Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2008 г.; Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2009 г. // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации. URL: www.cdep.ru
- ¹⁸ Федеральный закон от 30.04.2010 № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 18. Ст. 2144.
- ¹⁹ Ячевская С.В., директор правового департамента Министерства финансов РФ. Правовые аспекты выплаты компенсации за нарушение разумных сроков судопроизводства и исполнения судебных актов. Интернет-интервью. 11 ноября 2010 г. // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

Интерпретация в правоприменении

Боруленков Юрий Петрович,
заместитель директора Института повышения квалификации
СК РФ, кандидат юридических наук, доцент
borulenkov@bk.ru

По мнению автора, необходимо создание общей теории юридической интерпретации — элемента механизма системы единого юридического процесса, в связи с этим требуется комплексное научное исследование и обобщение опыта.

Ключевые слова: интерпретация, правоприменение, юридический процесс.

Borulenkov Yu.P. Interpretation in Law-application

The author believes that creation of a general theory of juridical interpretation as an element of mechanism of the system of a uniform juridical procedure is necessary, in this connection complex scientific research and generalization of experience are required.

Key words: interpretation, law-application, juridical procedure.

