

Р. А. Сафаров<sup>1</sup>

## О РЕЦЕПЦИИ ИНСТИТУТОВ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ КУЛЬТУР ПРИ ПРОВЕДЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНО-СУДЕБНОЙ РЕФОРМЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Во многих зарубежных странах та часть административных дел, которая связана с конфликтами между гражданами и властью, рассматривается в особом порядке.

Так, в Испании в общую судебную систему входят специальные административные суды — они дополняют суды общей юрисдикции именно в силу большого числа споров граждан с административными органами. В соответствии с Органическим законом Испании 6/1985 «О судебной власти», Законом Испании 29/1998 «Об административной юстиции» все административные суды — и провинциальные административные суды первой инстанции, и так называемые центральные административные суды (с 1998 г. — суды второй инстанции), и высшие трибуналы юстиции автономных сообществ, представляющие собой третью административно-судебную инстанцию в этой стране, и Административная палата Национального суда Испании — рассматривают «претензии по поводу действий, совершенных государственной администрацией»<sup>2</sup>. Административная палата Национального суда, например, рассматривает по первой инстанции дела об оспаривании решений министров и государственных секретарей<sup>3</sup>.

Сторонники организации административных судов в Российской Федерации могли бы обратиться не только к опыту Испании: представляют интерес и иные национальные правовые культуры.

Однако административно-судебная реформа у нас так и не завершена. Частью 2 ст. 118 Конституции РФ установлено, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Этому конституционно-правовому положению вполне соответствует идея о том, что административно-правовые споры, и прежде всего споры по поводу административных решений, следует рассматривать специализированными административными судами, включенными в систему судов общей юрисдикции и применяющими правила административного судопроизводства. Она лежит в основе проекта Федерального закона РФ «О федеральных административных судах в Российской Федерации», разработанного

Верховным Судом РФ и принятого Государственной Думой 22 ноября 2000 года в первом чтении.

Однако данная идея до сих пор не реализована по причине того, что создание административных судов потребует определенных средств, которых пока нет, ведь судебная система и так работает в условиях недофинансирования. Таково, например, мнение П. Крашенинникова, председателя Комитета Госдумы РФ по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству. «Этот законопроект, — считает он, — не положен под сукно, не отклонен. Причина задержки в рассмотрении была не только и не столько в противодействии некоторой части чиновников. Просто административная юстиция — дело затратное»<sup>4</sup>. Правда, первый заместитель Председателя Верховного Суда РФ Владимир Радченко, имеющий непосредственное отношение к законопроекту, утверждал противоположное, а именно, что расходы, необходимые для создания административной юстиции, потребуют всего около 5 % от текущего финансирования судов общей юрисдикции<sup>5</sup>.

Поэтому допустимо предположить, что дело все-таки в «противодействии некоторой части чиновников». В Высшем Арбитражном Суде, например, считают, что для защиты прав граждан надо создать другой механизм, а именно — досудебного (внесудебного) урегулирования споров (который, кстати, никак не ограничит существующий институт рассмотрения дел об административных правонарушениях арбитражными судами). В. Ф. Яковлев, возглавлявший ВАС (а ныне Советник Президента РФ по правовым вопросам), аргументировал эту позицию обращением к зарубежному опыту, напоминая, что в «некоторых государствах существуют комиссии, которые до суда рассматривают жалобы граждан»<sup>6</sup>. Предполагается, что административным комиссиям при органах власти в субъектах Российской Федерации можно будет предоставить право рассматривать жалобы граждан на решения административных органов и их должностных лиц.

Таким образом, имеет место обращение к национальной правовой культуре таких стран, как Великобритания, США, Австралия, Дания, где применяются административные трибуналы, со стороны тех, кто не поддерживает идею создания административных судов.

В Великобритании существует значительное число квазисудебных органов — трибуналов, комиссий, комитетов, которые обозначаются собирательным понятием «административные трибуналы». Они действуют при органах исполнительной власти и рассматривают административные споры, то есть спо-

<sup>1</sup> Доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Северо-Западного филиала Российской академии правосудия (Санкт-Петербург), кандидат исторических наук. Автор ряда научных публикаций, в т. ч. книг: «Римское право», «История отечественного государства и права XIX–XX вв.», «Морально-психологическое обеспечение служебной деятельности сотрудников таможенных органов» и др.

<sup>2</sup> Кабреро О. Руководство по правовой системе Испании. URL: <http://www.llrx.com/features/spain.htm>

<sup>3</sup> Окончательной юрисдикцией для административных судов Испании обладает Административная палата Верховного суда. В его составе функционирует и так называемая Особая палата. Она рассматривает юрисдикционные конфликты между судами специальной и общей юрисдикции. В ее состав, помимо председателя, входят по одному судье, представляющему суд соответствующей юрисдикции (ст. 42 Органического закона «О судебной власти»).

<sup>4</sup> Куликов В. Бюрократам готовят специальный суд // Российская газета. 2004. 16 марта.

<sup>5</sup> Полное содействие гражданину // GAZETA. URL: [http://www.supcourt.ru/print\\_page.php?id=1528](http://www.supcourt.ru/print_page.php?id=1528)

<sup>6</sup> Куликов В. Указ. соч.

ры между гражданами и органами власти. Существуют «...трибуналы по земельным спорам, по делам о национальном страховании, по вопросам ренты, по делам о подоходном налоге, промышленные трибуналы, трибуналы национальной службы здравоохранения, трибуналы по квартирной плате и т. д.»<sup>1</sup> Состав и порядок работы каждого трибунала устанавливается министерством, профилю которого соответствует трибунал.

Разумеется, нельзя не видеть положительные стороны данного института. Так, административные трибуналы могут, — поскольку не являются судебными органами, — применять упрощенную процедуру рассмотрения дел и поэтому значительная часть споров в странах, где они применяются, находит свое разрешение в этой, досудебной, инстанции. Суды освобождаются от значительной части дел, в том числе и таких, которые связаны не со спором, требующим судебного разрешения, а просто с ошибкой, допущенной административным органом. Трибуналы обладают такими преимуществами, как «оперативность и дешевизна разбирательства дела; специализация при рассмотрении административных споров; гибкость применения правовых норм в процессе разбирательства дела; отсутствие строгой процессуальной формы рассмотрения дела; свободный доступ для лиц, желающих получить правовую защиту от действия и решений администрации»<sup>2</sup>.

Однако обращение к зарубежному опыту сопряжено со значительными проблемами. На наш взгляд, основная проблема заключается в том, что институт административных трибуналов относится к числу таких правовых институтов, которые сложно рецептировать. Этот институт тесно связан с правовыми традициями, правовой культурой той страны, где он сформировался. В Великобритании он возник не сразу, а складывался в течение многих десятилетий (с 1958 г.).

Разрешение конфликтов граждан с органами власти — это вопрос, который имеет особое конституционно-правовое значение и неотъемлемо связан с национальной правовой культурой. Так, во Франции права граждан в их спорах с органами власти защищает не законодательный, а исполнительный, то есть правительственный омбудсмен, которому подчинены в каждом ведомстве министерские (департаментские) корреспонденты. Это интересный и достаточно эффективный правовой институт, но его перенос в Россию невозможен. Точно так же нельзя, например, осуществить рецепцию испанской конституционно-правовой процедуры защиты законных интересов граждан в споре с органами власти — процедуры «ампаро», потому что она является продуктом национальной правовой культуры.

В Великобритании административные трибуналы настолько же специфичны. Во-первых, они обладают дискурсивной властью и в то же время затраты на контроль их деятельности не представляются

в этой стране чрезмерными, они умеют соблюдать определенные гарантии. Во-вторых, эти органы сохраняют способность быть независимыми от исполнительной власти, несмотря на ведомственный принцип их формирования. И первое и второе есть следствие сравнительно высокой национальной правовой культуры.

Таким образом, обращение к национальной правовой культуре других стран должно основываться на разумной оценке тех институтов, которые наш законодатель собирается воспроизвести в условиях российской правовой действительности. Некоторые институты можно рецептировать, но есть и такие, которые настолько имманентны, то есть внутренне присущи национальным правовым традициям, что не могут быть перенесены в страну с другой правовой культурой.

Затрудняет рецепцию административных трибуналов и такая проблема, как высокая затратность данной меры. Это объясняется значительной территорией Российской Федерации. Если для Великобритании достаточно нескольких трибуналов, которые, например, занимаются спорами по поводу компенсации вреда здоровью, то в нашей стране такие трибуналы (административные комиссии) надо будет создавать в каждом субъекте. Поскольку трибуналы предельно специализированы (а именно в этом заключается одно из преимуществ), то их может насчитываться несколько десятков в каждом субъекте, а в целом по стране их количество будет таким большим, что немногим дороже обойдется создание системы административных судов.

Следует иметь в виду и то, что отсутствие строгой процессуальной формы рассмотрения дел административными трибуналами, возможность принимать дискурсивные решения делают необходимым создание контролирующих их апеллирующих трибуналов, а это также связано с затратами. Нельзя же полагать, что в Великобритании не смогли обойтись без апелляционной инстанции при решении административных споров квазисудебными органами, а мы сможем. Принятый в 2007 году Акт Соединенного Королевства «О судах, трибуналах и правоприменении»<sup>3</sup> предусмотрел создание Верховного трибунала, который будет рассматривать апелляции на решения административных трибуналов вместо прежних апелляционных трибуналов, но это, по сути, ничего не меняет.

Сторонники досудебного (внесудебного) урегулирования административных споров считают, что затрат (по крайней мере значительных) не будет, так как административные комиссии уже существуют в субъектах Федерации и им просто надо будет придать полномочие рассматривать административные споры по поводу действий, затрагивающих законные интересы граждан. Однако они должны отдавать отчет в том, что в субъектах Федерации такие комиссии созданы при территориальных, а не отраслевых органах исполнительной власти. Так, на основе Закона Саратовской области от 4 мая 2009 года № 41-ЗСО «Об административных комиссиях и наделении органов местного самоуправления государственными

<sup>1</sup> Усанов В. Е. Проблемы формирования административной юстиции в России // Право и жизнь. 2001. URL: [http://pravogizn.h1.ru/KSNews/PIG\\_idx18.htm](http://pravogizn.h1.ru/KSNews/PIG_idx18.htm)

<sup>2</sup> Административная юстиция в Великобритании // *administrativelaw*. 2009. 15 окт. URL: <http://administrativelaw.ru/?p=63>

<sup>3</sup> Act of the UK Courts, Tribunals and Enforcement, 2007. URL: <http://www.justice.gov.uk/publications/-tribunalscourtsandenforcementact.htm>

ми полномочиями по образованию и обеспечению деятельности административных комиссий» созданы административные комиссии на территории соответствующего муниципального образования области<sup>1</sup>; на основе Постановления Правительства Москвы от 6 мая 2003 года № 322-ПП созданы административные комиссии префектур административных округов города Москвы по делам об административных правонарушениях и т. п.

Территориальные комиссии не смогут оперативно рассматривать административные споры, придет-

ся в дополнение к ним создавать отраслевые административные комиссии. Только они будут обладать в силу специализации необходимой квалификацией и смогут достаточно эффективно разрешать такие споры, помогая мировым и арбитражным судам. Но процесс создания таких комиссий потребует, как было показано выше, значительных средств и, что не менее важно, может занять многие годы. Вновь следует напомнить и то, что административные трибуналы являются следствием особой правовой системы, таких правовых традиций, которых у нас нет.

---

<sup>1</sup> Закон Саратовской области от 4 мая 2009 года № 41-ЗСО «Об административных комиссиях и наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по образованию и обеспечению деятельности административных комиссий». URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/saratov/196722>