

**Семинар
«Предпочтительные стратегии развития
административной юстиции в России»**

БРИФИНГ

22 марта 2002 года в конференц-зале Московского представительства Фонда Макартуров Институтом права и публичной политики и Союзом юристов за безопасность в мире (США) при поддержке Корпорации Карнеги в Нью-Йорке был проведен заключительный семинар в рамках проекта *«Содействие укреплению конституционной демократии в России»*, который был посвящен **«Предпочтительным стратегиям развития административной юстиции в России»**.

В работе семинара приняли участие судьи высших судов России, российские и зарубежные ученые.

Открыл работу семинара представитель Союза юристов за мировую безопасность **А. Сейгер**. Вел семинар судья Конституционного Суда России **Г.А. Гаджиев**, который в своем выступлении подчеркнул необходимость создания административной юстиции в России. Далее с докладом выступил **Ю.Н. Старилов**, заведующий кафедрой административного права Воронежского государственного университета, который в частности отметил, что формирование административной юстиции в России является частью судебной реформы. Докладчик подчеркнул, что существует два варианта учреждения административной юстиции: 1) ничего не меняя в существующей системе судебной власти, усилить специализацию судей внутри судов общей юрисдикции, то есть формировать корпус судей для разрешения публично-правовых споров; 2) создать независимую ветвь российского правосудия – административные суды, для чего необходимо принять ряд законов. Ю. Н. Старилов также остановился на характеристике конституционных и законодательных основ формирования административной юстиции. В своем выступлении он не раз подчеркивал взаимосвязь законодательства об административном судопроизводстве и законодательства об административных процедурах, указав, что административная процедура первична по отношению к административным судам. Закончил он свое выступление выражением полной убежденности в том, что административная юстиция будет действовать в России.

Затем слово было предоставлено **А.С. Кожемякову**, представителю России в Совете Европы, руководителю департамента публичного права Совета Европы, Председателю Комитета по административному праву, который в своем выступлении рассказал о направлениях деятельности комитета. Комитет экспертов по административному праву состоит из 43 экспертов из стран – членов Совета Европы, а также ассоциаций административных судей. В рамках межправительственного сотрудничества по вопросам административной юстиции существует около 50 программ сотрудничества. Докладчик подчеркнул, что Совет Европы не ставит своей задачей подвести все страны под единый стандарт, однако наличие административной юстиции как таковой рассматривает как один из важнейших способов защиты прав граждан. Докладчик отметил, что по оценке Госсовета Франции, в мире около 50 стран имеют автономную административную юстицию, в Европе 18 стран имеют специализированные административные суды, 12 стран имеют специализированные палаты при Верховных судах, в двух странах этим занимается Конституционный суд, и в 9 европейских странах нет вообще административной юстиции. А. С. Кожемяков отметил, что Россия ни в одном из мероприятий Совета Европы в области административной юстиции не участвует. Он проинформировал о разработке Комитетом экспертов Рекомендации о контроле за исполнением судебных решений в административной сфере, а также об уже принятой Рекомендации о внесудебных способах разрешения административных споров, в которой обобщен опыт различных стран.

Об опыте формирования и особенностях административного судопроизводства в Германии рассказал **Э. Либерман**, почетный президент административного суда в Карлсруэ (ФРГ) в отставке, эксперт Совета Европы, который отметил, что первые независимые административные суды были созданы в Германии еще в конце девятнадцатого века, однако административный кодекс был принят только в шестидесятые годы двадцатого века. Все это время судьи сами разрабатывали процедуру рассмотрения административных дел. Закончив свое выступление, он выразил надежду, что в России будут созданы независимые административные суды.

По окончании первой части заседания в дискуссии выступили: **Б.А. Горохов**, судья Верховного Суда России; **В.В. Лазарев**, полномочный представитель в Конституционном Суде РФ от Государственной Думы ФС РФ; **С.Д. Хазанов**, заведующий кафедрой административного права Уральской юридической академии. Б. А. Горохов, представляя позицию Верховного Суда по проблеме формирования административной юстиции в России, отметил, что до конца концепция Верховного Суда еще не сформирована, законопроект находится на стадии разработки. Но ясно одно, что в настоящий момент с учетом экономических и политических реалий создание административного судопроизводства возможно только в рамках существующей судебной системы. По мнению докладчика, административная юстиция у нас уже реально действует, надо только облегчить судам жизнь решением следующих проблем: 1) четко разграничить компетенции судов, чтобы не было смешения подведомственности; 2) разработать специальный административно-процессуальный кодекс; 3) четко закрепить в законе организационные моменты; 4) обучение судей, которые будут специализироваться на публично-правовых спорах. Докладчик проинформировал участников семинара о том, что в Верховном Суде объявлен конкурс и будет создана специальная коллегия по публично-правовым делам. Он также остановился на характеристике состояния судебной реформы в России, назвав ее антиреформой. В ходе дискуссии много уточняющих вопросов по поводу принятой Комитетом Министров Совета Европы Рекомендации о внесудебных способах разрешения административных споров было задано представителю Совета Европы Кожемякову.

Вторую часть заседания продолжила ведущий научный сотрудник Института государства и права РАН **Н.Г. Салищева**, которая отметила, что данный семинар имеет важное значение, как для продвижения идеи административной юстиции, так и для ее практической реализации. Она остановилась на проблемах формирования административно-процессуального законодательства России. С ее точки зрения административный процесс можно рассматривать в трех видах: 1) процедура деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в их взаимоотношениях с гражданами и иными неподчиненными им субъектами; 2) судебный контроль за законностью действий и решений органов публичной администрации (административная юстиция); 3) рассмотрение дел об административных правонарушениях (имеется в виду только что принятый Кодекс об административных правонарушениях). Н. Г. Салищева рассказала о концепции законопроекта, разработанного ею совместно с Е. А. Абросимовой, «Об административном судопроизводстве», провела разграничение административного судопроизводства от иных видов судопроизводств.

Е. Кэйган, профессор права Гарвардского университета, отметила, что американцы часто преувеличивают то, насколько у них есть ответы на все вопросы, касающиеся демократии. В США никогда не стоял вопрос о том, должны ли быть административные суды. Она подчеркнула, что в США нет отдельных административных судов, но существует судебный контроль за администрацией. Административное судопроизводство в США существует в рамках обычной судебной системы. В своем выступлении Е. Кэйган отметила, что в Конституции США лишь намечаются некоторые направления административной системы США. Конгресс делегирует широкие полномочия исполнительной власти по созданию подзаконных актов. В США, по ее мнению, стоит вопрос о том, насколько можно доверять административному органу, который осуществляет полномочия как исполнительной, так

законодательной и судебной власти. Ответ на этот вопрос – в системе судебного контроля за административными действиями. С ее точки зрения, существует еще один критический вопрос для американского права, который бесконечно обсуждается в США – это так называемый стандарт контроля, то есть в какой степени суд принимает презумпцию правильности действий администрации. Е. Кэйган отметила, что судебный контроль стоит денег, он также может снизить эффективность работы администрации, поэтому существует презумпция правильности административных решений. Это принципиальный вопрос административного права США, он возникает в трех случаях, во-первых, когда администрация устанавливает факты, во-вторых, когда она интерпретирует закон и, в-третьих, когда она принимает решения по поводу политики (принятие подзаконных актов). В своем выступлении докладчица охарактеризовала каждый из этих случаев. По ее мнению, необходимо ставить вопрос не о том, какие суды осуществляют контроль, а как они осуществляют его.

В.М. Жуйков, заместитель Председателя Верховного Суда РФ, в своем выступлении подчеркнул, что важнее всего то, что суды обладают полномочием по контролю всех других ветвей власти. В России накоплен огромный опыт, который требует анализа и обобщения. Количество дел, возникающих из административно-правовых отношений, в судах возросло в 20 раз. В суде общей юрисдикции можно оспаривать любой нормативный акт органов исполнительной власти. Он заметил, что сейчас законотворческий процесс развивается в направлении урегулирования особенностей административного судопроизводства в проекте ГПК РФ. По его мнению, существует две проблемы при создании административных судов – проблема подведомственности и доступности правосудия.

В дискуссии по окончании второй части первого заседания выступили: **В.В. Скитович**, заведующий кафедрой административного права Российской академии правосудия; **Г.А. Гаджиев**, судья Конституционного Суда РФ; **Л.О. Иванов**, советник судьи Конституционного Суда РФ; **В.В. Лазарев**, полномочный представитель в Конституционном Суде РФ от Государственной Думы ФС РФ; **Ю.Н. Старилов**, заведующий кафедрой административного права Воронежского государственного университета.

Второе заседание открыла **Т.К. Андреева**, судья Арбитражного Суда РФ, которая остановилась на проблемах, которые возникают при рассмотрении споров в публичной сфере в судах арбитражной юрисдикции. Она отметила, что в прошлом году 48 % всех дел, рассмотренных арбитражными судами, были споры, возникшие из административных правоотношений, и устанавливается тенденция их постоянного увеличения. Идет постоянное расширение юрисдикции арбитражных судов в сфере административного судопроизводства. Она рассказала о разделах проекта нового Арбитражного процессуального кодекса России, касающихся разрешения публично-правовых споров.

К. Экштайн, председатель Попечительского совета Фонда «Конституция», говорил о необходимости – в первую очередь – законодательного закрепления административных процедур. Он остановился на характеристике того, что должен содержать закон об административных процедурах. Такой закон, по его мнению, должен регулировать все процедуры взаимоотношений чиновника с юридическими и физическими лицами. Докладчик подчеркнул, что необходимо закрепить в законе структуру, организацию и взаимодействие внутри различных органов исполнительной власти в России.

По окончании выступлений состоялось обсуждение предложенных докладов.