

в данном случае кандидат на судейскую должность обязан хорошо знать не только законодательство, но и практику государственного управления. Данное требование направлено на то, чтобы будущий судья был в достаточной степени знаком со спецификой этой деятельности, понимал логику принятия управленческих решений, что позволит ему правильно оценивать их законность и обоснованность. Поэтому в программы специальной подготовки следует включать изучение неюридических предметов, связанных с теорией и психологией государственного управления, а также стажировку в республиканском органе государственного управления либо в органе местного управления или самоуправления.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ В ИНОСТРАННЫХ ГОСУДАРСТВАХ

*Е.В. Дубровин,
доцент кафедры уголовного
процесса и прокурорского
надзора БГУ, кандидат
юридических наук, доцент*

При исследовании вопросов, связанных с административной юстицией, нельзя обойтись без изучения классических европейских моделей данного института, а именно французской и немецкой.

Начало административной юстиции во Франции связано с учреждением в 1799 г. Государственного совета. Следом (в 1800 г.) были созданы советы префектур. Вначале они поддерживали тесную связь с префектурной администрацией, но в дальнейшем их судебная роль усилилась. С течением времени данные советы преобразовались в региональные административные суды (всего имеется 31 региональный суд), составляющие базовый уровень административной юстиции во Франции. В 1987 г. в целях облегчения работы Государственного совета были созданы апелляционные суды (их всего 5). Таким образом, на сегодняшний момент система админи-

стративной юстиции во Франции состоит из трех звеньев: региональные суды — апелляционные суды — Государственный совет. Кроме того, существуют также и специализированные административные суды.

В настоящее время Государственный совет осуществляет две функции: консультативную и судебную. В свою очередь, консультативная деятельность осуществляется в двух формах: 1) представление заключений (основная, традиционная форма); 2) составление докладов и исследовательских обзоров (новая форма, берущая свое начало с 1963 г.).

Что касается первой формы, то в ее рамках различаются обязательные и факультативные консультации. Первые даются в отношении проектов законов (все без исключения законопроекты должны представляться в Государственный совет), а также наиболее важных подзаконных актов. Обязательные консультации даются также и в отношении определенных индивидуальных актов.

Факультативные консультации могут иметь самые различные основания. Например, министр может направить в Государственный совет соответствующий запрос, когда у него возникли трудности с толкованием закона. Зачастую цель таких запросов — предупредить потенциальный конфликт между органами государственного управления.

Заключения не носят обязательного характера, т. е., в принципе, даже в тех случаях, когда консультирование в Государственном совете обязательное, правительство может не следовать его предложениям. Но к большинству заключений правительство прислушивается, с одной стороны, из уважения к авторитету Государственного совета, а с другой — из опасения возможного аннулирования нормативного акта вследствие судебного контроля.

Вторая форма консультативной деятельности связана с правом Государственного совета по собственной инициативе рекомендовать правительству проведение каких-либо реформ. Являясь аналитическим органом, Совет обобщает опыт своей деятельности, в результате чего и вносятся соответствующие предложения.

В качестве высшего административного суда Государственный совет выносит по первой и последней инстанции решения по наиболее важным делам. Также он рассматривает жалобы и протесты

на решения нижестоящих административных судов, в том числе и специализированных.

Что касается региональных административных судов, то они главным образом осуществляют судебную деятельность, рассматривая административные споры. Но они также могут давать свои официальные заключения по запросам местных органов власти, выполняя консультативную функцию.

Среди специализированных административных судов прежде всего следует назвать Счетную палату — судебное учреждение, контролирующее исполнение бюджета. Существуют также дисциплинарные суды и другие органы.

Комплектование региональных административных судов осуществляется за счет выпускников Национальной административной школы и в результате конкурсного отбора из числа штатных чиновников. Членами апелляционных административных судов и судебных отделений Государственного совета могут быть только лица, которые имеют определенные законом соответствующие ранг и стаж государственной службы.

Что касается членов Государственного совета (их более 200), то они являются государственными служащими, но не судьями. При этом они могут выполнять должностные функции в аппарате управления, что дает им возможность усвоить опыт управленческой работы. Возможно как временное откомандирование с продолжением профессиональной деятельности в составе совета, так и постоянное с приостановлением выполнения функций в совете.

Отметим некоторые особенности процедуры рассмотрения споров в административных судах. Во-первых, по общему правилу подача искового заявления не приостанавливает исполнение решения администрации. Во-вторых, административный суд занимает в разбирательстве дела более активную позицию по сравнению с общим. Он, например, может обязать администрацию представить необходимые документы, сформулировать мотивы обжалуемого решения или провести специальное административное расследование. В-третьих, административный процесс имеет «письменный» характер. И, наконец, за редкими исключениями, суд в своем решении прямо не обязывает администрацию что-то сделать. Он обычно указывает, у кого какие права и обязанности. Далее администрация

самостоятельно находит приемлемые для себя время и способ исполнения судебного постановления. Если она его не исполняет, то суд может потребовать уплаты пени за каждый день просрочки или инициировать процедуру наложения штрафа на должностное лицо.

Тесная связь французских административных судов и органов управления, ротация служащих администрации и судей обеспечивают взаимопонимание и доверие между ними, позволяют качественно и досконально рассматривать административные споры. В то же время такая связь может вызывать и подозрения насчет беспристрастности суда со стороны рядовых граждан — участников процесса.

Произошедшее в течение XIX в. строгое отделение публичного права от частного привело в Германии, с одной стороны, к ограничению компетенции обычных судов, а с другой — к возникновению административной юстиции, т. е. учреждению органов самоконтроля за управлением. Образцом для подражания во многих случаях являлся французский Государственный Совет. К включенной в систему управления административной юстиции у граждан сохранялось недоверие. На этом фоне заметно проявилась тенденция к созданию именно судебной защиты от неправомερных действий со стороны органов управления.

В настоящее время система административных судов Германии включает три звена: Административный суд земли, Высший административный суд земли, Федеральный административный суд. Кроме того, для определенных областей публичной администрации существуют самостоятельные ветви судебной системы: суды по социальным делам и финансовые суды. Система судов по социальным делам состоит из трех звеньев: судов по рассмотрению социальных споров, земельных судов по рассмотрению социальных споров, Федерального суда по рассмотрению социальных споров. В систему финансовых судов входят финансовые суды и Федеральный финансовый суд.

Законодательство ФРГ не обязывает кандидатов на должность профессиональных судей административных судов иметь профессиональные знания и опыт работы в сфере управления. Не существует специальных требований относительно профессиональных знаний или опыта работы в сфере управления и в отношении засе-

дателей, которые принимают участие в коллегиальном рассмотрении дел.

Право на обращение в административный суд предоставлено по всем публично-правовым спорам неконституционно-правового вида, если эти споры не отнесены федеральным законом к подсудности другого суда. К спорам, отнесенным к подсудности другого суда, относятся, например, подсудные финансовым судам налоговые споры, подсудные социальным судам социально-правовые споры, подсудные общим судам споры о возмещении государством (государственным органом) вреда, причиненного чиновником при исполнении им служебных обязанностей, и другие.

Административное судопроизводство основывается на принципе так называемого «розыскного» («инквизиционного») процесса, т. е. суд обязан самостоятельно и по своей инициативе добывать недостающие, по его мнению, доказательства с целью вынесения справедливого, объективного и законного решения.

Основой административно-судебного рассмотрения дела является иск. Правом на обращение с иском в административный суд обладает только то лицо, права которого нарушены изданным административным актом. Иски в защиту третьих лиц исключены из административного процесса. Исковому производству обязательно предшествует процедура обжалования административного акта в самих государственных органах, т. е. в административном порядке¹.

Говоря о постсоветских странах, следует отметить, что после распада Советского Союза в вопросе развития административной юстиции каждая из них выбрала свой путь. В настоящее время данные страны можно разделить на две части: 1) имеющие специализированное административное судопроизводство; 2) те, в которых административное судопроизводство осуществляется в рамках гражданского процесса (его разновидностей). Также в некоторых

¹ Подробнее о французской и немецкой моделях административной юстиции см.: Стариков Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М.: Изд-во НОРМА, 2001. С. 198—233; Брэбан Г. Французское административное право: пер. с фр. / под ред., вступ. ст. С.В. Бобогова. М.: Прогресс, 1988. С. 399—437; Административное право зарубежных стран: учеб. пособие / Л.М. Гудошников [и др.]; под ред. А.Н. Козырина. М.: Изд-во «СПАРК», 1996. С. 97—105, 123—127.

из них созданы и действуют административные суды. В этой связи несомненный интерес представляет опыт Украины — государства, имеющего как специализированное административное судопроизводство, так и отдельные административные суды.

Начало нового этапа в истории Украины связано с принятием Декларации о государственном суверенитете от 16 июля 1990 г. и Акта провозглашения независимости Украины от 24 августа 1991 г. После принятия данных документов начался процесс построения украинского государства на демократических началах. При этом внимание стало уделяться в том числе и вопросам развития административной юстиции и создания административных судов.

28 апреля 1992 г. Верховной Радой Украины была одобрена Концепция судебно-правовой реформы. В абз. 12 разд. 3 Концепции было указано, что в Украине вводится административное судопроизводство, целью которого является рассмотрение споров между гражданином и органами государственного управления. На уровне района вводятся административные судьи, которые организационно входят в состав районных (городских) или межрайонных судов. В областных судах создаются судебные коллегии по административным делам как суды первой и апелляционной инстанций. В Верховном Суде Украины действует коллегия по административным делам как суд апелляционной и кассационной инстанций. В ходе судебной реформы суды по административным делам выделяются в отдельную систему.

Следующим шагом в становлении административных судов стало принятие Конституции Украины от 28 июня 1996 г. Статьей 125 Конституции было установлено, что система судов общей юрисдикции Украины строится на принципах территориальности и специализации. А согласно ст. 55 Конституции каждому гарантируется право на обжалование в суды решений, действий или бездействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных и служебных лиц. Таким образом, на высшем юридическом уровне были закреплены предпосылки создания специализированных административных судов.

Указом Президента Украины № 810/98 от 22 июля 1998 г. была утверждена Концепция административной реформы в Украине. В разд. 3 Концепции было обращено внимание на необходимость

создания четкого механизма ответственности государственных служащих, согласованного с нормами административного, гражданского, финансового, трудового и уголовного права, который, в частности, гарантировал бы политическую нейтральность на государственной службе. С учетом этого важным является определение комплекса контрольных параметров оценки деятельности государственных служащих и введение системы административной юстиции. Указом Президента Украины «О первоочередных мерах по проведению в Украине административной реформы» № 1284/98 от 20 ноября 1998 г. на Кабинет Министров Украины и Верховный Суд Украины была возложена обязанность в течение первого квартала 1999 г. внести предложения, касающиеся развития административной юстиции в Украине.

В Послании Президента Украины к Верховной Раде Украины «Украина: продвижение в 21 век. Стратегия экономической и социальной политики на 2000—2004 годы» от 23 февраля 2000 г. было сказано о потребности в учреждении в Украине административной юстиции как звена судопроизводства, которое позволит гражданам более эффективно защищать свои права и законные интересы, нарушаемые чиновниками.

В Программе интеграции Украины в Европейский Союз (утверждена Указом Президента Украины № 1072/2000 от 14 сентября 2000 г.) в разд. 3 «Судебная система» в числе краткосрочных приоритетов (2000—2001 гг.) была отмечена необходимость решения вопроса о введении в Украине системы органов административной юстиции, в том числе административных судов. В качестве среднесрочного приоритета (2002—2003 гг.) было названо окончание работы над проектом Административного процессуального кодекса Украины. В разд. 18 «Административные возможности» среди среднесрочных приоритетов (2002—2003 гг.) также было предусмотрено создание системы административных судов как инструмента обеспечения законности в сфере государственного управления и защиты прав и свобод граждан, нарушенных в процессе административной деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц, процедура рассмотрения дел в которых будет регулироваться Административно-процессуальным кодексом Украины.

Следующим этапом на пути создания в Украине административных судов стала «малая судебная реформа» 2001 г., когда были внесены существенные изменения и дополнения в действовавший на тот момент Закон «О судоустройстве Украины» от 5 июня 1981 г. В Законе Украины «О внесении изменений в Закон Украины «О судоустройстве Украины» от 21 июня 2001 г. в п. 13 Заключительных и переходных положений Председателю Верховного Суда Украины и Министру юстиции Украины было рекомендовано подготовить и внести Президенту Украины представление о создании Высшего административного суда Украины. Кабинету министров Украины было поручено подготовить и представить на рассмотрение Верховной Рады Украины проекты Закона Украины «Об административных судах» и Административного процессуального кодекса Украины (п. 17 Заключительных и переходных положений). Представление о создании Высшего административного суда было подготовлено, но соответствующий указ Президентом тогда подписан не был.

В соответствии с п. 16 Заключительных и переходных положений нового Закона «О судоустройстве Украины» от 7 февраля 2002 г. предусматривалось формирование системы административных судов в течение трех лет. Данное требование выполнено не было. 1 сентября 2005 г. первые административные дела рассмотрел Высший административный суд Украины, остальные административные суды начали свою деятельность позже. Процесс построения системы административных судов был завершён только к марту 2009 г.

Последним этапом формирования в Украине системы административных судов стало принятие действующего в настоящее время Закона Украины «О судоустройстве и статусе судей» от 7 июля 2010 г., которым было подтверждено существование административных судов в системе судов общей юрисдикции.

Таким образом, процесс создания административных судов в Украине был непростым и длительным, что обусловлено как объективными причинами (например, материальные затруднения), так и субъективными (неразработанность концептуальных понятий, политическая нестабильность и т. д.). Однако на сегодняшний день можно говорить о том, что данный процесс уже завершён и можно вести речь уже о совершенствовании того, что имеет место¹.

¹ Свида О.Г., Свида Л.І. Указ. соч. С. 60–67.

В соответствии с Законом Украины «О судоустройстве и статусе судей» ныне действующая система административных судов является частью системы судов общей юрисдикции и имеет следующий вид. Нижнее звено представлено окружными административными судами. При этом никаких специальных округов не создано и в Украине согласно Указу Президента «Об образовании местных и апелляционных административных судов, утверждении их сети и количественного состава судей» № 1417/2004 от 16 ноября 2004 г. образовано по одному окружному административному суду на каждую область, а также окружные административные суды Автономной Республики Крым, городов Киева и Севастополя (всего 27). Второе звено составляют апелляционные административные суды, которых согласно этому же указу всего 9. Юрисдикция каждого из апелляционных судов распространяется на территорию 2—5 областей (Автономной Республики Крым, городов Киев и Севастополь). К следующему звену относится Высший административный суд Украины. И, наконец, высшим судебным органом как для административных судов, так и для других судов общей юрисдикции является Верховный Суд Украины, в составе которого образована судебная палата по административным делам.

Необходимо отметить, что отдельные категории административных дел рассматриваются местными общими судами (районными, районными в городах, городскими и горрайонными) как административными. Это, например, дела, где одной из сторон является орган местного самоуправления, дела об обжаловании физическими лицами наложенных на них административных взысканий, пенсионные и другие социальные споры (ст. 18 Кодекса административного судопроизводства Украины).

Основным нормативным правовым актом, регулирующим порядок рассмотрения и разрешения дел украинскими административными судами, является Кодекс административного судопроизводства Украины от 6 июля 2005 г. (далее — КАСУ). Административный процесс схож с гражданским, при этом КАСУ предусматривает только исковое производство.

Сторонами в административном процессе являются истец и ответчик. Истцом в административном деле могут быть граждане Украины, иностранцы или лица без гражданства, предприятия, уч-

реждения, организации (юридические лица), субъекты властных полномочий. Ответчиком в административном деле является субъект властных полномочий, если иное не установлено КАСУ. Граждане Украины, иностранцы или лица без гражданства, их объединения, юридические лица, которые не являются субъектами властных полномочий, могут быть ответчиками только по административному иску субъекта властных полномочий: 1) о временном запрете (остановке) отдельных видов или всей деятельности объединения граждан; 2) о принудительном роспуске (ликвидации) объединения граждан; 3) о принудительном выдворении иностранца или лица без гражданства из Украины; 4) об ограничении реализации права на мирные собрания (сборы, митинги, походы, демонстрации и т. п.); 5) в других случаях, установленных законом (ст. 50 КАСУ).

Следует обратить внимание на то, что согласно ч. 3 ст. 51 КАСУ стороны могут достичь примирения на любой стадии процесса, что является основанием для прекращения производства по административному делу.

Юрисдикция административных судов распространяется на правоотношения, возникающие в связи с осуществлением субъектом властных полномочий властных управленческих функций, а также в связи с публичным формированием субъекта властных полномочий путем выборов или референдума. Данная юрисдикция распространяется на публично-правовые споры, в частности: 1) споры физических или юридических лиц с субъектом властных полномочий относительно обжалования его решений (нормативно-правовых актов или правовых актов индивидуального действия), действий или бездействия; 2) споры по поводу принятия граждан на публичную службу, ее прохождения, увольнения с публичной службы; 3) споры между субъектами властных полномочий по поводу реализации их компетенции в сфере управления, в том числе делегированных полномочий; 4) споры, возникающие по поводу заключения, исполнения, прекращения, отмены или признания недействительными административных договоров; 5) споры по обращению субъекта властных полномочий в случаях, установленных Конституцией и законами Украины; 6) споры относительно правоотношений, связанных с избирательным процессом или процессом референдума.

Юрисдикция административных судов не распространяется на публично-правовые дела: 1) которые отнесены к юрисдикции Конституционного Суда Украины; 2) которые следует решать в порядке уголовного судопроизводства; 3) о наложении административных взысканий; 4) об отношениях, которые в соответствии с законом, уставом (положением) объединения граждан отнесены к его внутренней деятельности или исключительной компетенции (ст. 17 КАСУ).

Обратим внимание на правило, установленное ч. 2 ст. 19 КАСУ и определяющее территориальную подсудность отдельной категории административных дел. Административные дела по поводу обжалования правовых актов индивидуального действия, а также действий или бездействия субъектов властных полномочий, которые приняты (совершены, допущены) относительно конкретного физического или юридического лица (их объединений), решаются по выбору истца административным судом по зарегистрированному в установленном законом порядке месту жительства (пребывания, нахождения) этого лица-истца или административным судом по местонахождению ответчика, кроме случаев, предусмотренных КАСУ. Если такое лицо не имеет места жительства (пребывания, нахождения) в Украине, тогда дело решает административный суд по местонахождению ответчика. Приведенное правило, вне всяких сомнений, направлено на обеспечение максимальной доступности судебной защиты.

Подача административного иска, а также открытие производства по административному делу не приостанавливают действие обжалуемого решения субъекта властных полномочий, но суд в порядке обеспечения административного иска может соответствующим постановлением приостановить действие решения субъекта властных полномочий или его отдельных положений, которые обжалуются (ч. 3 ст. 117 КАСУ). Таким образом, сам факт подачи административного иска автоматически не приостанавливает действие нормативного или индивидуального правового акта. Цель данного правила — исключить воспрепятствование деятельности административных органов посредством подачи необоснованных административных исков.

КАСУ установил презумпцию вины административного органа, т. е. обязанность доказывания правомерности решений, действий или бездействия органа-ответчика возложена на него самого, а не на истца (ч. 2 ст. 71 КАСУ).

Остановимся теперь на установленных КАСУ задаче и принципах административного судопроизводства.

Согласно ч. 1 ст. 2 КАСУ задачей административного судопроизводства является защита прав, свобод и интересов физических лиц, прав и интересов юридических лиц в сфере публично-правовых отношений от нарушений со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных и служебных лиц, других субъектов при осуществлении ими властных управленческих функций на основе законодательства, в том числе во исполнение делегированных полномочий путем справедливого, беспристрастного и своевременного рассмотрения административных дел. Таким образом, задача административных судов — защита граждан и иных субъектов от злоупотреблений со стороны органов власти, в том числе и в тех случаях, когда данные органы выступают истцами.

Статья 7 КАСУ устанавливает следующие принципы осуществления правосудия в административных судах: 1) верховенство права; 2) законность; 3) равенство всех участников административного процесса перед законом и судом; 4) состязательность сторон, диспозитивность и официальное выяснение всех обстоятельств по делу; 5) гласность и открытость административного процесса; 6) обеспечение апелляционного и кассационного обжалования решений административного суда, кроме случаев, установленных КАСУ; 7) обязательность судебных решений.

Среди перечисленных принципов особый интерес вызывает принцип официального выяснения всех обстоятельств по делу, предполагающий активную роль суда в процессе. Согласно ч. 4, 5 ст. 11 КАСУ суд принимает предусмотренные законом меры, необходимые для выяснения всех обстоятельств по делу, в том числе по выявлению и истребованию доказательств по собственной инициативе. Суд должен предложить лицам, принимающим участие в деле, представить доказательства или по собственной инициативе истребовать доказательства, которых, по мнению суда, не хватает. В соответствии с рассматриваемым принципом он также может:

- 1) признать необходимым исследование доказательств относительно обстоятельств, которые признаются сторонами, если у него имеется сомнение относительно достоверности этих обстоятельств и добровольности их признания (ч. 3 ст. 72 КАСУ);
- 2) во время допроса свидетеля задавать ему вопросы в любое время, а не только после окончания допроса лицами, которые принимают участие в деле (ч. 8 ст. 141 КАСУ);
- 3) выйти за пределы исковых требований, если это необходимо для полной защиты прав, свобод и интересов сторон или третьих лиц, о защите которых они просят (ч. 2 ст. 11 КАСУ), и т. д.

Суд должен по собственной инициативе принять меры обеспечения административного иска, если существует явная опасность причинения вреда правам, свободам и интересам истца до постановления решения по административному делу, или защита этих прав, свобод и интересов станет невозможной без принятия таких мер, или для их восстановления необходимо будет приложить значительные усилия и расходы, а также если очевидными являются признаки противоправности решения, действия или бездействия субъекта властных полномочий (ч. 1 ст. 117 КАСУ).

Подводя итог, приведем следующую цифру, характеризующую деятельность административной юстиции в Украине: в течение первого полугодия 2012 г. в местные административные суды поступило 427 667 дел и материалов¹. Исходя из этих данных, можно сделать вывод о достаточно высокой нагрузке на данные суды, что обусловлено в том числе и доверием к ним со стороны обращающихся за судебной защитой граждан и иных субъектов.

¹ Аналітичний огляд стану здійснення судочинства місцевими та апеляційними адміністративними судами у першому півріччі 2012 року [Електронний ресурс] / Вищий адміністративний суд України. 2013. Режим доступа: http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization_court_practice.html?_m=publications&_t=rec&id=2483. Дата доступа: 27.06.2013.