

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ СТАНОВЛЕНИЯ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОСУДИЯ В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА

Геворг Даниелян

Необходимость коренных правовых преобразований вынуждает любое государство вместе с другими правовыми источниками в качестве отправной точки принимать как правовые системы цивилизованных демократических государств, так и институты международного права. В этом смысле не составляют исключение и постсоветские страны, процесс усовершенствования правовых систем которых в настоящее время в большей степени объективно обусловлен упомянутыми факторами.

Вышеуказанные суждения, в частности, касаются институтов административного правосудия, которые даже в странах с наиболее развитой правовой демократической системой не прошли достаточно длительного испытания, а в постсоветских странах пока еще находятся на первоначальной стадии. В научно-практическом смысле изучение международно-правовых предпосылок становления этого института является необходимым, поскольку по международным стандартам защиты прав и свобод человека не только находится в самой тесной связи с административным правосудием (главная задача последнего также заключается в защите человека), но, в известном смысле, предвосхищает содержание этого института и пути дальнейшего развития. Ниже мы частично попытаемся обосновать заключение, согласно которому наличие в разных странах несовместимых, а порой и противоречащих подходов к данному институту определенно обусловлено тем обстоятельством, что относящиеся к нему положения в международных правовых документах также не обладают единством и не образуют целостной системы.

Необходимо заметить, что проблема взаимоотношений института административного правосудия и источников международного права является одним из наименее изученных вопросов юриспруденции, хотя трудно утверждать, что это обусловлено отсутствием в международных документах положений, касающихся указанного института. Отсутствие в источниках международного права термина "административное правосудие" не дает основания делать заключение, что они не предусматривают в деятельности исполнительных органов возможности защиты прав человека, в том числе и в судебном порядке.

Однако сравнительный анализ указанных документов показывает, что в сфере административного управления вопрос защиты прав и свобод человека приобретает все большее значение. На наш взгляд, это объясняется тем, что в сфере традиционного уголовного судопроизводства процесс защиты прав и свобод человека приобрел более целостный характер: в этой сфере сформировались общие принципы, имеющие стабильное применение, в то время как в сфере управления этот процесс по ряду объективных причин находится в несколько ином положении, как бы оставаясь вне поля зрения, что делает понятным необходимость вовлечения этой сферы в международные правовые докумен-

ты. По нашему мнению, такое неудовлетворительное положение имеет свое объяснение: в отличие от исполнительной власти, процесс осуществления судебной власти, принципы судопроизводства меньше зависят от таких факторов, каковыми являются государственные структуры, формы правления и государственный режим, что, однако, нельзя утверждать в отношении исполнительной власти. В то же время мы придерживаемся той точки зрения, что если в сфере администрирования действительно трудно устанавливать единые критерии процесса внесудебной защиты прав человека (это можно сделать только в самых общих вопросах), то в сфере судебной защиты прав человека решение данной задачи вполне возможно. Заметим, что ряд отношений, касающихся сферы государственного управления и местного самоуправления, в той или иной степени уже получили свое правовое закрепление в международных документах, и данное обстоятельство способствует установлению более единого и результативного положения во внутригосударственном законодательстве административного правосудия.

Исследования показывают, что реформы, проводимые в правовой системе постсоветских государств вообще, и процесс формирования института административного правосудия в частности, сыграли значительную роль в международных актах, касающихся защиты прав и свобод человека. И если в последнее время мы, часто указывая на наиболее уязвимые места института административного правосудия, пытаемся выработать более современные и действенные процедуры, то, воляно или неволью, исходим из того факта, насколько соответствуют положениям международных актов элементам этого института в той или иной стране.

Учитывая вышеказанное, считаем целесообразным сделать предметом обсуждения в данной работе следующие вопросы:

— особенности правовых положений, относящихся к институту административного правосудия, закрепленных в международно-правовых актах;

— роль документов международного права в процессе формирования общих и единых принципов института административного правосудия;

— насущные проблемы и пути их разрешения в ходе приведения внутригосударственного законодательства в соответствие с международно-правовыми актами.

Набор упомянутых вопросов обусловлен также тем обстоятельством, что в настоящее время по ряду положений, зафиксированных в международно-правовых документах, частично по причине недостаточного опыта, не сформировалось единого подхода.

Необходимо заметить, что в актах международных судебных органов не всегда содержатся исчерпывающие ответы, поскольку в общественной жизни стран, ставших на путь независимости и демократии, в сложившихся обстоятельствах безоговорочное применение международных "стандартов" становится невозможным, а в от-

дельных случаях и нецелесообразным. В конце концов, нельзя не учитывать, что некоторые элементы советской правовой системы сохранили свою жизнеспособность не столько по причине традиционности, сколько благодаря их практическому значению.

Важно и то, что в упомянутых странах на переходном этапе консерватизм продиктован появлением таких демократических институтов, которые по объективным причинам в основном не требуют больших финансовых затрат и в большей мере соответствуют уровню профессионализма, силе людских ресурсов и положениям о международном сотрудничестве¹ в целях призвания к жизни этих институтов.

Значительная роль международного права по отношению к внутригосударственному законодательству в большей мере обусловлена и тем важным обстоятельством, что правовые акты международных организаций, и особенно решения международного суда, приобретают решающее значение. Так, например, решения Европейского суда по правам человека имеют решающее значение в усовершенствовании внутригосударственного законодательства стран — членов Европейского совета. Этими решениями руководствуются органы законодательной, исполнительной и судебной власти.

Задача приведения института административного правосудия в соответствие с критериями международного права возросла и по политическим соображениям: в отличие от начального этапа независимости, в настоящее время для разрешения разногласий в государственной жизни оппозиция предпочитает не столько митинги, шествия, демонстрации и другие подобные акции, сколько оспаривание в судебном порядке правовых актов и действий (бездействия) органов исполнительной власти и должностных лиц, так или иначе связанных с политикой, а в случае неудовлетворения решением — и в международных судебных инстанциях.

Возвращаясь к особенностям правовых положений, связанных с институтом административного правосудия, закрепленного в международных правовых актах, необходимо заметить, что они отличаются своим содержанием и методами.

Как уже отмечалось, в указанных документах, как правило, не употребляется термин "административное правосудие", хотя иногда можно встретить термин "административное судопроизводство", что, однако, не всегда равноценно.

Следующая особенность заключается в том, что положения о защите прав человека в судебном порядке в основном предусмотрены в сфере уголовного судопроизводства, однако они имеют общее значение для каждого вида судебной защиты прав человека. Необходимо отметить, что в любом случае предпочтение традиционно отдается защите прав и свобод человека посредством уголовного судопроизводства. Так, например, в статье 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод зафиксировано право на справедливое судебное разбирательство. Внешне может показаться, что указанная статья касается только уголовных судебных разбирательств, однако из анализа первой части данной статьи вытекает, что она одинаково относится к любой форме судебной защиты прав человека: "Каждый человек при решении его гражданских прав и обязанностей или представлении ему любого уголовного обвинения, имеет право на справедливое и независимое судебное расследование, которое проводится созданным на основании закона независимым и непредвзятым судом".

В пользу вышесказанного свидетельствуют решения Европейского суда по правам человека, где в рамках положений статьи 6 имеется множество случаев нарушений, зафиксированных в процессе оспаривания в судебном порядке правовых актов и действий, совершенных органами государственного управления и другими должностными лицами. Примером могут служить следующие процессы: профсоюз полиции против Бельгии, Бусак Модсен и Петерсон против Дании, "Санди Таймс" против Объединенного Королевства, греческие нефтеперерабатывающие заводы и Стратис Андреадис против Греции, Гудвин против Объединенного Королевства и др.²

Заметим также, что закрепленные в статье 6 Конвенции положения не исключают их использования в отношении других видов судопроизводства юристами, исследующими обсуждаемые проблемы³. Однако юристами практически не обсуждалась необходимость отдельно закрепить в указанных международных документах положения, касающиеся института административного правосудия.

Как известно, в постсоветских странах предпочтение в основном отдавалось так называемому альтернативному варианту обжалования правовых актов и действий органов государственного управления и других должностных лиц, при котором гражданин для защиты своих прав мог обратиться как в вышестоящие органы, так и в суд. Следует заметить, что в этом вопросе международные правовые нормы указанный вариант не считают единственно возможным решением, в частности, не исключается также обязательное ведение предсудебного административного правосудия. Возможно, этим обстоятельством можно объяснить то, что отдельные страны — члены Евросоюза (Германия, Австрия, Бельгия и др.) считают необходимым предсудебное разбирательство. Поэтому особым предметом уставного положения Конвенции о защите прав человека и основных свобод стал также порядок предсудебной защиты прав человека: "Каждый человек, чьи права и свободы, закрепленные в данной Конвенции, нарушаются, имеет действительное средство правовой защиты против государственных органов, даже если нарушение допустили лица, которые действуют официально" (ст. 13).

Следующей особенностью международно-правовых норм, относящихся к институту административного правосудия, является то, что этими нормами установлены не только права и свободы, но и процесс контроля за исполнением различными странами соответствующих обязательств путем мониторингов, наблюдательных миссий, представления докладов и пр. Так, например, согласно статье 16 Пакта об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г., страны — участницы данного Пакта обязуются представлять доклады в соответствии с настоящей частью Пакта о мерах, предпринятых ими, и прогрессе, достигнутом в сфере защиты прав, признанных данным Пактом.

Наличие таких правовых рычагов свидетельствует о том, что и в международных документах "одобряется" наличие внесудебных гарантий защиты прав человека. Очевидно то, что в основе подобного вмешательства лежит предположение, согласно которому даже в условиях самой совершенной внутригосударственной системы не исключены случаи, когда государственными органами нарушаются права человека, и граждане воздерживаются использовать возможность восстано-

вить свои права, особенно если есть определенный страх преследования.

Большой научный интерес представляет проблема выбора формы осуществления административного правосудия, закрепленного в международно-правовых нормах. Как известно, ни на практике, ни в теории не сформировался единый подход к решению данной проблемы. Согласно первой точке зрения для осуществления административного правосудия достаточны процедуры гражданского судопроизводства, согласно другой — принципы указанного судопроизводства несовместимы с сущностью и правовым значением института административного правосудия⁴. На наш взгляд, принципы гражданского судопроизводства не могут быть приемлемы для административного правосудия, поскольку орган государственного управления, выступая в качестве судопроизводителя, должен взять на себя особые обязательства, обосновать правомочность принятых им же актов.

Ответ на данный вопрос можно найти также в соответствующих международных правовых нормах. Например, анализ Гаагской конвенции от 1 марта 1954 г. "О гражданском судопроизводстве", которая в основном посвящена выполнению судебных поручений в международных отношениях, гарантиям выплаты иностранным истцами судебных издержек и штрафов и упорядочению взаимоотношений, связанных с предоставлением им бесплатной юридической помощи, показывает, что в международных документах также считается неприемлемым осуществление административного правосудия по принципам гражданского судопроизводства.

Путем сравнительного анализа наиболее распространенных правил института административного правосудия и норм, регулирующих деятельность международного суда по правам человека, можно заключить, что им присущи общие черты. Причем для Европейского суда по правам человека, осуществляющего судопроизводство, характерны принципы не столько гражданского, сколько административного судопроизводства (в смысле осуществления административного правосудия), что, по нашему мнению, также продиктовано тем, что во взаимоотношениях государство — индивид принципы равноправия сторон, судебной конкуренции неизбежно приобретают определенные особенности и не могут быть применены во всей своей "чистоте", чего требует гражданское судопроизводство. В данном случае очевидно, что суд наделяется ограниченными полномочиями, предоставляя возможность государству, как ответчику, активно вмешиваться в процесс изучения представленных доказательств. Так, согласно статье 38 Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., суд, в случае необходимости, осуществляет расследование, и страны, связанные с данным делом, должны обеспечить все условия для того, чтобы это расследование было более результативным.

Заметим также, что в указанных судебных инстанциях, согласно статье 38 Регламента Суда, судебная палата может рассмотреть любое доказательство, имея возможность сделать это как по ходатайству сторон или третьего лица, так и по собственной инициативе.

Безусловно, предоставление суду таких полномочий не всегда адекватно воспринимается юристами, в частности, вызывает недоумение то обстоятельство, что суд, осуществляющий расследование, на месте получает доказательства и в дальнейшем, на судебном процессе, выступает как судья, ведущий дело⁵. Однако

фактически речь идет о таких нормах, которые существенно отличаются от процедур гражданского судопроизводства, но, с другой стороны, полностью соответствуют правовым требованиям осуществления административного правосудия.

Необходимо отметить, что в тех странах СНГ, где институт административного правосудия вовлечен в гражданско-процессуальное законодательство (на наш взгляд, это временное явление, обусловленное зачаточным состоянием формирования института), как правило, установлены особенности судопроизводства, явно отличающиеся от общих. Так, согласно части 3 статьи 252 Гражданско-процессуального кодекса Российской Федерации, отказ истца от своих требований не является для суда основанием для прекращения дела. Заметим, что согласно статье 220 того же кодекса (данная статья посвящена основным положениям о прекращении ведения дела) то же обстоятельство является основанием для прекращения дела. Согласно части 6 статьи 162 Гражданско-процессуального кодекса Республики Армения, "рассматривая заявления о признании недействительными актов, принятых государственными органами, органами местного самоуправления и другими должностными лицами, на эти органы возлагаются обязанности привести доказательства, которые явились основанием для принятия данного акта". Что касается прибалтийских стран, то здесь ситуация существенно отличается, поскольку уже приняты и действуют законы об административном правосудии, которые непосредственно направлены на упорядочение отношений, связанных с осуществлением административного правосудия. В настоящее время подобный закон разработан и используется в Украине. В этом смысле мы разделяем мнение тех юристов, которые считают, что данные законодательные акты являются прогрессивным шагом в области демократизации⁶.

В настоящее время большую актуальность приобрел вопрос повышения роли норм международного права в процессе формирования единых и общих принципов института административного правосудия. Заметим, что отсутствие единых правовых критериев препятствует как разработке наиболее результативной правовой системы административного правосудия во внутригосударственном законодательстве, так и процессу обеспечения международно-правового сотрудничества. Как уже было отмечено, международные правовые документы в той или иной степени закрепляют нормы, касающиеся института административного правосудия, которые могут иметь решающее значение в процессе усовершенствования внутригосударственного законодательства, однако это нельзя утверждать относительно международных договоров, посвященных вопросам правового сотрудничества.

Исследование данной проблемы показывает, что не только между членами СНГ, но и между странами, имеющими большой опыт правового сотрудничества в вопросе осуществления административного правосудия, еще не сформировалась стабильная практика. Можно утверждать, что необходимость правового сотрудничества вообще осталась вне поля зрения. Так, например, Конвенция от 22 января 1993 г. "О правовой помощи по гражданским, семейным, уголовным делам", подписанная странами — участниками СНГ и прошедшая определенные испытания, не содержит ни одного положения об отношениях, связанных с правовым сотрудничеством в области административного правосудия.

Тот же подход к правовому сотрудничеству наблюдается и в двусторонних договорах между странами — членами СНГ. Данный институт вызывает некоторую озабоченность, поскольку во многих странах СНГ сохранился институт административной ответственности, который, в отличие от модели уголовной ответственности, признает ответственность как физических, так и юридических лиц.

Анализ международных документов, посвященных защите прав и свобод человека, дает возможность сделать вывод о том, что в них отсутствуют единые нормы по административному правосудию, которые присущи гражданскому и уголовному судопроизводству. На наш взгляд, данное явление объясняется сформированным в деятельности международных организаций методом, при котором большее значение придается исчерпывающему и точному фиксации процесса защиты прав и свобод человека и в связи с этим появляется возможность применения уголовно-правового принуждения. Уголовно-процессуальная сфера более непосредственно связана с правами человека и с его законными интересами, и нарушения, допущенные государственными органами в этой сфере, более опасны. Однако сегодняшние тенденции развития демократизма требуют аналогичного подхода и к институту административного правосудия.

Аргументом в пользу данного высказывания может послужить факт роста обращений в международные судебные инстанции по отмеченным правонарушениям. Однако вызывает некоторое недоумение, что международные правовые документы не содержат в достаточной степени правовых норм, а договоры, касающиеся международно-правового сотрудничества, вообще не ставят вопросов о необходимости регламентации института административного правосудия, что препятствует формированию единых правовых положений во внутригосударственном законодательстве. Вместе с тем существенное значение имеет и то, что отсутствие единых критериев в свою очередь препятствует процессу естественного правового сотрудничества. Думаем, что при наличии часто противоречащих друг другу правовых систем становится невозможным обеспечение даже самых элементарных процессов (например, обмена информацией) международного правового сотрудничества.

Считаем необходимым отметить, что конкретно в отношении стран — членов СНГ значительную роль может сыграть разработка модели законодательства административного правосудия. Думаем, что с точки зрения обсуждаемого вопроса успехи, отмеченные в ряде других ветвей законодательства, во многом обусловлены наличием в этой сфере модели кодекса.

В то же время следует отметить, что в процессе решения задачи разработки единых международно-правовых норм, связанных с институтом административного правосудия, основополагающее значение могут иметь все те международные документы, которые уже в той или иной степени связаны с закреплением международных демократических критериев в сфере государственной власти и местного самоуправления. В частности, их важность обусловлена наличием в данных документах положений, касающихся регламентации не только организации деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, но и защиты прав граждан.

На основе вышесказанного можно выделить и те международные документы, которые при регулирова-

нии данного вопроса или регламентируют правила поведения должностных лиц, или фиксируют во внутригосударственном законодательстве принципиальные положения для установления этих правил.

Такое научно-практическое значение могут иметь следующие международные документы: Конвенция МОТ от 27 июня 1971 г. о трудовых отношениях в сфере государственной службы, Европейская хартия местного самоуправления и пр.

В частности, согласно статье II Европейской хартии местного самоуправления, "органы местного самоуправления для обеспечения своей свободной деятельности и для сохранения принципов местного самоуправления, закрепленных в Конституции страны и законодательстве, должны иметь право на судебную защиту". Естественно, судебная защита и другие полномочия, зафиксированные в Хартии, предполагают во взаимоотношениях государственной власти и органов местного самоуправления отсутствие непосредственного подчинения, каковое получило свое дальнейшее закрепление и во внутригосударственных законодательствах постсоветских стран. Однако даже после присоединения к указанному международному документу в принятом в Республике Армения законе от 30 июня 1996 г. "О местном самоуправлении" еще невозможно было избавиться от некоторых элементов контроля и непосредственного руководства органов местного самоуправления органами государственной власти. Эти недостатки были исправлены позже в аналогичном законе от 7 мая 2002 г.

Обращаясь к вышеизложенному примеру, необходимо отметить, что это положение в конечном итоге прямо закрепляет право граждан посредством органов местного самоуправления участвовать в "управлении государственными делами (вводная часть Хартии) и регламентирует защиту этого права. Причем право защиты прав в судебном порядке в отдельных актах внутригосударственного законодательства получило более гарантированный характер. В частности, государственными органами в административном порядке запрещается уничтожать акты органов местного самоуправления. Так, согласно части 4 статьи 71 закона Республики Армения "О местном самоуправлении", "уполномоченный государственный орган, а также префект, а в Ереване — мэр Еревана, могут обжаловать в суде решения органов местного самоуправления, их действия (бездействие)". К сожалению, институт судебного обжалования указанных актов пока не имеет достаточного применения⁷, о чем свидетельствует тот факт, что должностные лица, представляющие органы государственной власти, еще не осознают, что они не наделены правом контроля над органами местного самоуправления, что они не являются органами государственной власти, что обжалование принятых последними правовых актов в судебном порядке соответствует современным критериям демократии и цивилизации и вовсе не снижает значения органов государственной исполнительной власти и авторитет должностных лиц.

К сожалению, отмеченный подход и психология скованности еще в большей мере прослеживаются во взаимоотношениях граждан и органов государственной власти, для преодоления которых, еще раз вынуждены подчеркнуть, необходимы соответствующие международные правовые положения.

Таким образом, из вышесказанного следует, что в настоящее время выработка единых критериев инсти-

туда административной юстиции и приведение внутригосударственного законодательства в соответствие с положениями международно-правовых актов приобретают существенное значение.

Вместе с тем необходимо отметить, что в рамках данной работы нами не были рассмотрены все международно-правовые документы. Целью этого исследова-

ния было выделение принципиальных положений, имеющих методологическое значение для основательного изучения и дающих возможность предопределить пути взаимодействия этих двух правовых систем, возможные последствия и закономерность усовершенствования института административного правосудия в рамках известных принципов международного права.

¹ Имеется в виду, что, в отличие от Западной Европы, заключенные странами — членами СНГ международно-правовые документы о сотрудничестве еще не получили гарантийных положений, обеспечивающих естественный ход такого правового сотрудничества.

² Ованнисян В. Европейский суд по правам человека: Особенности деятельности, юридическая суть решений и порядок представления жалоб (на армянском языке). Ереван: Тигран Мец, 2002. С. 9.

³ Европейский суд по правам человека: Избранные решения / Под ред. В. А. Туманова. М.: Норма, 2001. Т. I. С. 81—103, 138—149, 329—339; Т. II. С. 55—68, 183—195.

⁴ Хаманева Н. Ю. Судебный контроль за реализацией прав граждан в сфере исполнительной власти. М.: Академический правовой институт при Институте государства и права РАН, 1999. С. 22—51.

⁵ Ованнисян В. Указ. соч. С. 57—58.

⁶ Стенограмма "круглого стола" на тему "Административная юстиция и административная реформа", 24 апреля 2003 г. // <www.legislatur.ru/seminar/stenogr-24apr.html>.

⁷ В 1996 г. в Республике Армения префектами в судебном порядке было обжаловано 2 акта органов местного самоуправления, в 1997 г. — 4 акта, в 1999 г. — 14 актов, в 2000 г. — 8 актов, в 2001 г. — 7 актов, в 2002 г. — 8 актов.

SUMMARY

"International Legal Prerequisites for the Formation of Administrative Justice Institute in the Postsoviet Area Countries" (Gevorg Danielyan)

The article explores the peculiarities of international legal norms in the sphere of administrative justice, analyses the legislation of Armenia regarding its conformity to international acts in this respect. The author comes to the conclusion about the necessity of developing common criteria concerning the institution of administrative justice and bringing national legislation in accordance with the provisions of international legal documents.