

УДК 342.565.4

**СПЕЦИАЛИЗАЦИЯ СУДОПРОИЗВОДСТВА В СФЕРЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ
И ИНЫХ ПУБЛИЧНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ****Д.И. ЧИКАТОВСКИЙ***(Академия управления при Президенте Республики Беларусь, Минск)*

Рассмотрены сложившиеся в юридической науке и правоприменительной практике подходы к специализации в системе судов общей юрисдикции Республики Беларусь. Предложена модель реализации принципа судебной специализации по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений. Обосновано формирование углубленной специализации судей по разрешению административно-правовых споров, вытекающих из управленческих отношений в сфере исполнительной власти. Сделаны выводы о преждевременности учреждения в Республике Беларусь самостоятельной системы административных судов и о возможности подобного изменения судостроительства в перспективе при наличии к этому соответствующих условий и предпосылок. В результате поддерживается последовательное и поэтапное развитие административной юстиции через специализацию судей и совершенствование административного судопроизводства к дальнейшему созданию отдельной системы специализированных судов.

Ключевые слова: административно-правовой спор, суд общей юрисдикции, специализация, административная юстиция, судопроизводство, публичные правоотношения, административный суд.

Введение. Судебный контроль за деятельностью органов государственной власти и должностных лиц в части реализации прав, свобод и законных интересов граждан является важнейшим элементом соблюдения верховенства права в сфере публичного управления. Поэтому необходимость обеспечения высокого качества правосудия по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, в условиях правового государства приобретает особую социальную значимость. Справедливое и оперативное рассмотрение судами дел данной категории, правильная оценка законности и обоснованности осуществления государственными органами публичных полномочий, своевременное снятие конфликтных ситуаций во взаимоотношениях граждан и администрации является залогом соблюдения субъективных публичных прав, показателем авторитета и доверия населения институтам государственной власти.

Специфика разрешения административно-правовых споров заключается в необходимости применения большого количества нормативных правовых актов, регулирующих различные по своей правовой природе спорные управленческие отношения. В этой связи совершенствование подходов к специализации в сфере административного судопроизводства в целях наиболее полной защиты прав и законных интересов граждан и организаций при их взаимодействии с государственными органами является актуальным направлением развития административной юстиции в Республике Беларусь.

Основная часть. Специализация наряду с принципами единства и территориальности является одной из важных основ построения системы судов, закрепленных ст. 109 Конституции Республики Беларусь и ст. 5 Кодекса Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей (далее – Кодекс).

При наличии десяти и более судей в составе районного (городского) суда в обязательном порядке введена специализация судей по рассмотрению гражданских, уголовных дел, дел об административных правонарушениях, а также иных категорий дел, в том числе возникающих из публичных правоотношений. Судьи экономических судов областей (города Минска) могут специализироваться на рассмотрении дел о банкротстве, налоговых споров, иных категорий дел, включая административно-правовые споры.

Возможность создания специализированных судебных органов в системе судов общей юрисдикции предусмотрена ст. 28 Кодекса. При этом в Верховном Суде, областных (Минском городском) судах, экономических судах областей (города Минска) могут образовываться иные судебные коллегии для специализированного рассмотрения дел.

В целях организации работы судов по введению специализации по основным направлениям судебной деятельности постановлением Пленума Верховного Суда Республики Беларусь от 29 июня 2017 г. № 8 утверждено Положение о порядке специализации судей в судах общей юрисдикции. В соответствии с п. 4 данного Положения при наличии объективной необходимости в рамках общей специализации может дополнительно предусматриваться углубленная специализация судей по рассмотрению наиболее сложных категорий дел по отдельным отраслям материального закона.

Специализированными судами в системе органов судебной власти в настоящее время являются Конституционный Суд, осуществляющий полномочия посредством конституционного судопроизводства,

судебная коллегия по делам интеллектуальной собственности Верховного Суда, которой подведомственны гражданские споры в сфере защиты прав на объекты интеллектуальной собственности, а также экономические суды областей (города Минска), осуществляющие правосудие по делам, связанным с осуществлением предпринимательской и иной хозяйственной (экономической) деятельности. До 1 июля 2014 г. в Республике Беларусь функционировала также система военных судов во главе с Военной коллегией Верховного Суда, которая была упразднена в соответствии с Декретом Президента Республики Беларусь от 29 ноября 2013 г. № 6 «О совершенствовании судебной системы Республики Беларусь».

К компетенции ряда указанных специализированных судебных органов также относятся дела, вытекающие из административных и иных публичных правоотношений. В частности, согласно ст. 359 Гражданского процессуального кодекса Республики Беларусь судебной коллегией по делам интеллектуальной собственности Верховного Суда рассматриваются в составе трех судей жалобы на решения Апелляционного совета при патентном органе. В соответствии со ст. 2 Хозяйственного процессуального кодекса Республики Беларусь судами, рассматривающими экономические дела, осуществляется правосудие путем разрешения хозяйственных (экономических) споров, возникающих в том числе из административных, земельных, финансовых и иных публичных правоотношений. Например, о признании недействительным ненормативного правового акта или о признании незаконными действий (бездействия) государственного органа, органа местного управления и самоуправления, иного органа или должностного лица. Согласно ст. 43 Гражданского процессуального кодекса Республики Беларусь в редакции, действовавшей до 1 июля 2014 г., межгарнизонным военным судам было подсудно рассмотрение дел по жалобам военнослужащих на неправомерные действия должностных лиц и органов военного управления, ущемляющие их права и личное достоинство.

Кроме того, до 2007 года в Республике Беларусь действовал институт судей по административным делам и исполнительным производствам, предусмотренный Законом Республики Беларусь от 13 января 1995 г. № 3514-ХП «О судостроительстве и статусе судей в Республике Беларусь», который не нашел своего дальнейшего закрепления и развития в принятом Кодексе. Нормами Кодекса унифицирован статус всех судей независимо от формы осуществления правосудия и категорий рассматриваемых ими дел.

В этой связи в Республике Беларусь имеется правовая основа для дальнейшего развития специализации, в том числе путем изменения судостроительства, и достаточно успешный опыт деятельности специализированных судебных органов. Поэтому в научном сообществе и среди правоприменителей продолжается активная дискуссия о целесообразности создания в Республике Беларусь самостоятельной системы административных судов. Высказываются различные точки зрения и проводятся научные исследования, связанные со структурным реформированием судебной системы в сфере административной юстиции.

Необходимость развития в Республике Беларусь административной юстиции как перспективного направления совершенствования деятельности судов определена рядом нормативных и иных актов программного характера.

Концепцией судебной-правовой реформы, одобренной постановлением Верховного Совета Республики Беларусь от 23 апреля 1992 г. № 1611-ХП, предусматривается возможность создания в вышестоящих судах общей юрисдикции специализированных коллегий, а впоследствии при появлении соответствующих условий преобразование их в специализированные суды, в том числе административные. Подобная специализация также не исключается и в рамках Конституционного Суда. В период обсуждения данной Концепции белорусскими учеными высказывались в том числе предложения о наделении административных судов полномочиями по рассмотрению также дел об административных правоотношениях, т.е. о специализации в сфере административно-деликтной юрисдикции [1, с. 85]. В рамках Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь, одобренной Указом Президента Республики Беларусь от 10 апреля 2002 г. № 205, поддерживается необходимость совершенствования гражданского процессуального и хозяйственного процессуального законодательства Республики Беларусь в части дополнительной регламентации производства по делам, вытекающим из административно-правовых отношений, которое следует выделить в самостоятельный вид судопроизводства – административное судопроизводство с последующей регламентацией отдельным нормативным правовым актом. При этом признано целесообразным создание в перспективе специализированных административных судов, а при необходимости – иных специализированных судов на уровне низших судов общей юрисдикции и соответствующих судебных коллегий на уровне вышестоящих судов.

В целях обеспечения дальнейшего повышения качества, оперативности и доступности правосудия п. 1 Послания о перспективах развития системы судов общей юрисдикции Республики Беларусь, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 10 октября 2011 г. № 454 «О мерах по совершенствованию деятельности судов общей юрисдикции», предусмотрено введение обязательной специализации по категориям дел в многосоставных судах, а в перспективе рассмотрение вопроса о создании специализированных судов. Также в Послании Президента Республики Беларусь белорусскому народу и Национальному собранию Республики Беларусь «Белорусский путь: патриотизм, интеллект, прогресс» от 8 мая

2012 г. озвучена необходимость активно двигаться к моделям, уже апробированным в мире, включая административные суды, что особенно важно для граждан, которым не придется длительно искать правду в государственных органах. Подчеркивается важность таких судов, поскольку они призваны разрешать споры между гражданами и чиновниками, а также положительный мировой опыт, который позволил сломать круговую поруку чиновников и защитить обычного, простого человека.

В целом 18 июня 2013 г. Совет по вопросам правовой и судебной деятельности при Президенте Республики Беларусь, действующий в рамках Указа Президента Республики Беларусь от 8 декабря 2011 г. № 573, (далее – Совет) признал целесообразным развитие в Республике Беларусь системы административной юстиции для обеспечения эффективной судебной защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в административных и иных публичных правоотношениях. При этом Совет решил продолжить изучение проблем, связанных с расширением подведомственности судам административно-правовых споров, введением административного судопроизводства и определением формы специализации судей по рассмотрению административных дел.

Изучение вопроса о целесообразности создания специализированного административного судопроизводства по рассмотрению споров между гражданами и государством в лице государственных органов и должностных лиц является также мероприятием п. 39 Межведомственного плана по реализации рекомендаций, принятых Республикой Беларусь по итогам прохождения второго цикла универсального периодического обзора в Совете Организации Объединенных Наций по правам человека, и рекомендаций, адресованных Республике Беларусь договорными органами по правам человека, на 2016–2019 годы, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 24.10.2016 № 860.

В настоящее время административно-правовые споры разрешаются судами в рамках отдельных видов производств, предусмотренных Гражданским процессуальным кодексом Республики Беларусь (глава 29) и Хозяйственным процессуальным кодексом Республики Беларусь (глава 25 и др.). Перспективы унификации гражданского и хозяйственного процессуального законодательства посредством создания единого нормативного правового акта также предполагают необходимость научного разрешения вопроса о совершенствовании процессуального порядка рассмотрения дел, возникающих из административно-правовых отношений, и целесообразности его самостоятельного нормативного регулирования в рамках специализированного административного судопроизводства.

Так, вопрос о разработке единого процессуального кодекса по рассмотрению гражданских и экономических дел 2 ноября 2016 г. был предметом обсуждения Советом. По результатам рассмотрения данного вопроса принято решение о подготовке единого Гражданского процессуального кодекса на основе проведения сравнительного анализа действующих процессуальных институтов, определения базовой модели правового регулирования и выработки единых подходов к установлению правил судопроизводства с сохранением особенностей в отношении отдельных категорий дел. Поэтому определение перспектив развития административной юстиции обусловлено в том числе реализацией подпункта 3.1 пункта 3 протокола поручений Президента Республики Беларусь Лукашенко А.Г., данных 5 апреля 2019 г. по итогам совещания по вопросам совершенствования деятельности системы судов общей юрисдикции, от 30 мая 2019 г. № 9, которым предусмотрено разработать проект единого процессуального кодекса, регулирующего судопроизводство по гражданским и экономическим делам.

Кроме того, в 2012–2013 годах учреждением образования «Институт переподготовки и повышения квалификации судей, работников прокуратуры, судов и учреждений юстиции Белорусского государственного университета» реализован совместный проект Программы развития ООН, Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев и Детского фонда ООН «Содействие совершенствованию судебной системы Республики Беларусь посредством развития специализации судов», составной частью которого являлась специализация судопроизводства в сфере административных правоотношений (административная юстиция) [2]. В результате обсуждены направления дальнейшего развития судебной специализации в Республике Беларусь с учетом передового международного опыта.

Таким образом, создание самостоятельной системы административных судов является перспективным направлением совершенствования механизма защиты прав граждан в сфере государственной управленческой деятельности. Вместе с тем создание административных судов связано с необходимостью решения комплекса организационных и материально-технических вопросов. Прежде всего требуется определение национальной модели формирования специализированных административных судов, определение роли таких судов в структуре судебной власти, создание нормативной базы их функционирования.

Специализированные суды могут создаваться как суды первой инстанции, а их постановления обжаловаться в суды общей юрисдикции. Также специализированные суды могут иметь свою подсистему, включая вышестоящие инстанции, однако входить в систему судов общей юрисдикции, завершающуюся на уровне верховного суда государства. Специализированные суды могут в том числе составлять независимую систему судов под руководством собственного высшего судебного органа [3, с. 13].

Целесообразность образования специализированных судов научным сообществом обосновывается спецификой предмета правового регулирования спорных правоотношений, наличием процессуальных особенностей дел различных категорий и потребностью в специальной подготовке судей в определенной сфере [4, с. 6]. В частности, В.В. Сердюк указывает, что специализированные суды целесообразно создавать, когда это обосновано спецификой судебных дел, в зависимости от характера правоотношений и особенностей правового статуса участников судебных разбирательств [5, с. 150].

Например, административные суды представлены в виде самостоятельной системы в Германии, Швеции, Польше, Украине. Институционально не обособлены органы административной юстиции в Норвегии, Дании, Японии и Китае. В связи с этим следует отметить, что И.И. Мартинович представляет административные суды в классическом виде как самостоятельные органы, рассматривающие споры между гражданами и государством в лице его органов [6, с. 14]. По мнению Н.А. Савановича целесообразно создание отдельной системы административных судов во главе с судебной коллегией по административным делам Верховного Суда. Первичным звеном должны быть областные административные суды, а в случае увеличения количества поступающих в суды дел возможно образование окружных административных судов. При этом обосновывается сохранение данной категории дел в компетенции судов, рассматривающих экономические дела, с одновременной специализацией судей и совершенствованием процессуальной формы разрешения административно-правовых споров [7].

В случае отнесения административно-правовых споров к рассмотрению судов различной компетенции подобная неполная форма специализации по административным делам, связанным с предпринимательской и иной хозяйственной (экономической) деятельностью, противоречит принципу равенства участников публичных правоотношений. В целях обеспечения данного принципа и единства судебной системы при принятии положительного решения о создании административных судов целесообразно отнесение к их компетенции всех категорий дел, возникающих из публичных правоотношений. Данный подход поддерживается Е.В. Дубровиным, который считает, что при оставлении в ходе образования административных судов части административно-правовых споров в компетенции других судов общей юрисдикции будет иметь место разная степень защиты субъективных публичных прав в различных судебных подсистемах [8, с. 211]. В качестве следующего шага совершенствования административной юстиции предлагается образование в областных (Минском городском) судах, Верховном Суде специализированных судебных коллегий по административным делам. Исходя из существующего уровня нагрузки, Е.В. Дубровин видит необходимым отнесение всех административных дел к компетенции указанных судов областного звена, за исключением тех, которые будут отнесены к подсудности Верховного Суда. Подобное изъятие данной категории из компетенции районных (городских) судов позволит снизить вероятность незаконного влияния со стороны органов местного управления и самоуправления на процесс их рассмотрения [8, с. 209].

Как наиболее приемлемую организационную модель административной юстиции Е.В. Смирнова видит самостоятельную систему административных судов, поскольку это обеспечивает специализацию судей при рассмотрении административно-правовых споров и их независимость от органов исполнительной власти и должностных лиц [9, с. 8].

В целях унификации судебной практики предлагается выделение административных судов в отдельную систему во главе с Высшим Административным Судом, равным по статусу Верховному Суду. При этом поддерживается целесообразность полного изъятия административных дел из подсудности других судов, а к компетенции административных судов отнесение споров физических и юридических лиц с субъектами властных полномочий [8, с. 211].

По нашему мнению, создание отдельного вышестоящего судебного органа – Высшего Административного Суда не вызывается необходимостью ввиду возможности осуществления на высоком уровне аналогичных полномочий соответствующей судебной коллегией Верховного Суда. Это позволит устранить возможные споры о компетенции двух высших судов, обеспечить единообразие при применении законодательства и не допустить усложнение судоустройства. О следовании указанным целям и конституционному принципу единства судебной власти свидетельствует принятие в 2013 году решения об образовании единой системы судов общей юрисдикции под руководством одного высшего судебного органа.

Идея создания административных судов поддерживается в том числе ввиду множественной судебной подсудности дел, возникающих из административно-правовых отношений, которые рассматриваются различными судами, загруженности судебной системы и необходимости установления дополнительных гарантий защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц, что должно способствовать более качественному разрешению административных споров.

Таким образом, научным сообществом предлагаются различные варианты развития специализации в сфере административной юстиции. Наряду с этим имеются мнения ученых о преждевременности учреждения в Республике Беларусь самостоятельной системы административных судов ввиду отсутствия соответствующих условий и предпосылок.

Как указывает И.Н. Колядко, незначительный удельный вес дел, возникающих из административно-правовых отношений, не позволяет ставить в практическом плане вопрос об образовании административных судов и, соответственно, административного процесса, который следует бесспорно признавать таковым лишь при наличии указанных специализированных судов [10, с. 260–261]. Т.В. Сенькова полагает преждевременным введение в существующую систему судов еще одной самостоятельной, независимой системы специализированных административных судов, поскольку это потребует значительных финансовых и организационных затрат государства. Считает более целесообразным поэтапное развитие судебной специализации в системе судов общей юрисдикции, основным критерием которой должен выступать вид юрисдикции (административно-деликтная), а не родовой или видовой объект правонарушения [1, с. 86].

В этой связи Д.В. Гвоздев отмечает, что начавшийся процесс декриминализации общественных отношений, перспектива становления и развития системы административных судов могут явиться условием отнесения всех дел об административных правонарушениях к компетенции административных судов, что в полной мере будет соответствовать положениям Конституции Республики Беларусь, содействовать дальнейшему развитию Республики Беларусь как правового государства [11, с. 283]. По мнению Е.В. Богданова, создание административных судов в системе общих судов путем передачи в их ведение дел, возникающих из административно-правовых отношений, и дел об административных правонарушениях позволит устранить возможные споры о подведомственности и сделать систему административной юстиции более приближенной к населению [12, с. 36].

Следует отметить, что административные суды не должны рассматривать также дела об административных правонарушениях ввиду отсутствия направленности таких дел на защиту субъективных публичных прав от нарушений, допускаемых в сфере управленческой деятельности, поэтому не следует отождествлять административные дела и дела об административных правонарушениях в силу их разной правовой природы. Более того, расширение компетенции специализированных судов по рассмотрению всех дел об административных правонарушениях необоснованно увеличит судебную нагрузку, потребует необходимую штатную численность судей, снизит уровень управляемости судов и нарушит оптимальное распределение полномочий государственных органов по рассмотрению дел данной категории.

На первоначальном этапе становления административной юстиции в Республике Беларусь, как справедливо считает Д.В. Гвоздев, основной задачей должно стать формирование отраслевой нормативной основы административного судопроизводства. При этом на указанном этапе административной реформы обосновывается нецелесообразность создания специализированных административных судов или коллегий в судах общей юрисдикции. Следующим этапом формирования системы административной юстиции, обусловленным развитием нормативной базы и судебной практики административного судопроизводства, указывается создание специализированных коллегий в составе областных (Минского городского) судов и экономических судов областей (города Минска) по рассмотрению административно-правовых споров. Завершить формирование института административной юстиции должно образование специализированных административных судов, процессуально независимых как от администрации, так и от судов общей юрисдикции с подчинением Верховному Суду, при котором предлагается создать коллегия по административно-правовым спорам [11, с. 282].

В качестве положительных аспектов создания в Республике Беларусь административных судов необходимо выделить следующие. Специализация судей обеспечит разрешение административно-правовых споров наиболее компетентными специалистами и создаст условия для поддержания их профессионального уровня. Наличие специализированных судов будет способствовать повышению качества рассмотрения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, уменьшению судебной нагрузки на судей судов общей юрисдикции, созданию дополнительных гарантий эффективной судебной защиты гражданина в споре с властными учреждениями и в конечном итоге улучшению работы госаппарата. Подобное реформирование судебной системы позволит в том числе уменьшить нагрузку других государственных органов по рассмотрению жалоб на принятые административные решения, сконцентрировать их деятельность на выполнении основных целей и задач.

Так, Л.Н. Лисица указывает, что осуществление специализации в сфере административной юстиции повысит уровень защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц, будет способствовать более качественному разрешению административных споров [13, с. 190].

Напротив, выдвигаются следующие аргументы против создания в какой-либо форме специализированных судебных органов. Образование системы административных судов повлечет значительное увеличение числа судей и работников аппаратов судов, увеличение материально-технических затрат государства на содержание еще одной системы судов, возникновение споров о подсудности дел между административными и иными судами, а также о подведомственности споров между судами и другими государственными органами. В связи с этим для граждан усложнится доступность правосудия и реализация кон-

ституционного права на судебную защиту. Также указывается на небольшое количество административных споров, рассматриваемых в настоящее время судами общей юрисдикции, в связи с чем осуществить подобного рода специализацию нецелесообразно.

На нынешнем этапе развития административной юстиции в Республике Беларусь создание административных судов, как считает Н.А. Саванович, вызовет серьезные возражения, связанные с необходимостью существенного увеличения расходов на финансирование судебной системы. В связи с этим предлагается в существующих в настоящее время судах выделить отдельных судей или судебные коллегии для рассмотрения административных споров, а в дальнейшем решить вопрос о целесообразности создания самостоятельных административных судов [7]. В целом утверждается, что в Республике Беларусь отсутствуют организационные и экономические условия для создания административной юстиции, поскольку это повлечет также необходимость изменения огромного количества нормативных правовых актов в целях устранения коллизий в законодательстве [14, с. 115]. Особенность защиты прав граждан и юридических лиц в области публичных правоотношений заключается в их подчиненности в указанных отношениях администрации – органам и должностным лицам, которыми осуществляются управленческие функции и принимаются обязательные для них решения. Надежность данной защиты должна обеспечиваться рассмотрением административных споров специализированными судебными органами, перед которым оба субъекта – и гражданин, и администрация получают равное правовое положение.

Специализация судей, и, как результат, более глубокое изучение судьями отдельных сфер правового регулирования общественных отношений и практики применения законодательства ведут к повышению качества и оперативности работы судов. Поэтому в целях всестороннего учета прав и законных интересов граждан достаточно эффективным представляется углубленное развитие в Республике Беларусь специализации в сфере административной юстиции. В то же время нельзя отождествлять функционирование административных судов с наличием либо отсутствием в государстве административной юстиции. В этой связи представляется противоречивым утверждение о том, что в Республике Беларусь отсутствует административная юстиция, которую определяют как порядок рассмотрения и разрешения в судебной процессуальной форме споров, возникающих в сфере государственного управления между гражданами или юридическими лицами, с одной стороны, и административными органами – с другой, осуществляемый юрисдикционными органами, специально созданными для разрешения правовых споров [14, с. 115].

В настоящее время судами общей юрисдикции рассматривается незначительное количество дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений [15]. Вместе с тем в случае максимально возможного расширения компетенции судов по разрешению административно-правовых споров и права граждан на обжалование административных решений в административных судах может быть обеспечена оптимальная судебная нагрузка. Это будет способствовать развитию конституционных положений о возможности обжалования в судебном порядке решений, нарушающих права, свободы и законные интересы граждан. Поэтому целесообразным представляется поэтапное развитие специализации судопроизводства в сфере административной юстиции.

На первом этапе, по нашему мнению, необходимо в рамках действующего законодательства расширение и углубление существующей специализации судей по рассмотрению дел в сфере административных и иных публичных правоотношений. В настоящее время в многосоставных судах введена специализация судей по рассмотрению дел данной категории. Вместе с тем из числа указанных судей целесообразно выделить тех, которые будут углубленно специализироваться на определенной категории административно-правовых споров. В частности, на рассмотрении административных дел, вытекающих из налоговой, избирательной, нотариальной сфер государственной деятельности.

Следующим этапом развития административной юстиции должно стать совершенствование процессуального порядка разрешения судами административно-правовых споров. Необходимо формирование отраслевой нормативной основы административного судопроизводства, а именно, принятие Кодекса административного судопроизводства, включающего нормы, направленные на регулирование порядка рассмотрения всех публично-правовых споров. При этом в него должны быть включены нормы, регулирующие судебное рассмотрение административных дел не только между гражданами и государственными органами, но и административно-правовые споры, вытекающие из экономических отношений, то есть все дела данной категории, рассматриваемые в настоящее время судами общей юрисдикции. Например, в принятый в 2015 году Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации не включены нормы о разрешении административно-правовых споров, вытекающих из предпринимательской и иной экономической деятельности, которые по-прежнему рассматриваются в рамках Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, что по нашему мнению не способствует унифицированному подходу в разрешении таких споров между равными участниками публичных правоотношений в рамках единой судебной системы. Исходя из объема подведомственности судам административно-правовых споров, предполагаемой судебной нагрузки, экономической целесообразности завершающим этапом должно стать решение вопроса о возможности образования специализированных административных судов на уровне

областей (города Минска), к компетенции которых могут быть отнесены все административно-правовые споры по первой инстанции, возникающие в соответствующем регионе. В этой связи представляется целесообразным предварительное создание судебных коллегий по административным делам в существующих судах областного звена, поскольку это необоснованно замедлит развитие специализации и повлечет необходимость создания таких коллегий как в общих судах, так и в судах, рассматривающих экономические дела, что необоснованно в том числе с организационной и экономической точек зрения. В дальнейшем в Верховном Суде следует создать судебную коллегия по административным делам, уполномоченную пересматривать решения административных судов областей (города Минска). Таким образом, соответствующие специализированные административные суды должны входить в единую систему судов общей юрисдикции с одним высшим судебным органом – Верховным Судом и быть созданы по аналогии с функционирующими в настоящее время экономическими судами.

Подобное совершенствование национальной модели административной юстиции в незначительной степени может уменьшить доступность судебной защиты, поскольку целесообразно создание лишь одного административного суда в соответствующей области. Вместе с тем, территориальное несовпадение таких судов и властных структур, нарушивших права гражданина или организации, гарантируют отсутствие давления на суд при рассмотрении административных дел, связанных с обжалованием неправомερных действий государственных органов и должностных лиц. Проблема доступности правосудия в сфере административной юстиции может быть решена закреплением в процессуальном законодательстве альтернативной подсудности путем предоставления физическим и юридическим лицам возможности выбора суда для обращения за разрешением публично-правового конфликта. В случае увеличения количества административно-правовых споров не следует исключать создание в дальнейшем и межрайонных административных судов при обеспечении оптимальной судебной нагрузки.

Заключение. Проведенный анализ нормативных и иных актов в сфере административной юстиции, предлагаемых научным сообществом вариантов развития специализации по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, статистических данных о деятельности судов общей юрисдикции, положительных и отрицательных последствий создания административных судов позволил предложить модель специализации по административно-правовым спорам. В ней учтены организационные, экономические и правовые аспекты реализации предлагаемой судебной реформы в Республике Беларусь. Изложенный подход к специализации в сфере административного судопроизводства обеспечит повышение эффективности судебной деятельности и качества административного правосудия, соблюдение конституционного права граждан на судебную защиту в сфере административной юстиции, однако может быть реализован при наличии соответствующей законодательной основы и необходимого уровня судебной нагрузки.

ЛИТЕРАТУРА

1. Сенькова, Т.В. Принцип специализации судебной системы и его реализация в административно-деликтном процессе / Т.В. Сенькова // Известия Гомельского государственного университета имени Ф. Скорины. – 2016. – № 5 (98). – С. 82–88.
2. Специализация в судебной системе Республики Беларусь : учеб.-метод. пособие : в 2 кн. / редкол.: В.П. Мороз (гл. ред.) [и др.]. – Минск : изд-во «Четыре четверти», 2013. – Кн. 1 : Специализация в общих судах Республики Беларусь. – 349 с.
3. Аверченко, Д.Г. Специализированные суды в системе органов судебной власти: теоретико-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01, 12.00.02 / Д.Г. Аверченко ; Росс. Акад. госуд. сл. при Президенте Росс. Фед. – М., 2002. – 24 с.
4. Шихата, И. Теория и практика правовой и судебной реформы / И. Шихата // Российская юстиция. – 1997. – № 10. – С. 5–7.
5. Сердюк, В.В. Юрисдикція судів України за спеціалізацією. / В.В. Сердюк. – Киев : Прецедент, 2005. – 192 с.
6. Мартинович, И.И. Унификация и развитие конституционных начал судебной власти – гарантия эффективности судебной власти / И.И. Мартинович // Юстиция Беларуси. – 2008. – № 7. – С. 12–16.
7. Саванович, Н.А. Нужны ли Беларуси административные суды? [Электронный ресурс] / Н.А. Саванович // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
8. Дубровин, Е.В. Понятие административной юстиции. Административные суды / Е.В. Дубровин // Специализация в судебной системе Республики Беларусь : учеб.-метод. пособие : в 2 кн. / редкол.: В.П. Мороз (гл. ред.) [и др.]. – Минск, 2013. – Кн. 1 : Специализация в общих судах Республики Беларусь. – С. 205–215.
9. Смирнова, Е.В. Становление и развитие административной юстиции в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Е.В. Смирнова ; Московск. гос. юрид. акад. – М., 2007 – 24 с.
10. Колядко, И.Н. Общая характеристика производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений, в гражданском процессе / И.Н. Колядко // Специализация в судебной системе Республики Беларусь : учеб.-метод. пособие : в 2 кн. / редкол.: В.П. Мороз (гл. ред.) [и др.]. – Минск, 2013. – Кн. 1 : Специализация в общих судах Республики Беларусь. – С. 259–269.
11. Гвоздев, Д.В. Административная юстиция: теоретико-правовой анализ / Д.В. Гвоздев. – Минск : Акад. МВД, 2019. – 306 с.

12. Богданов, Е.В. Проблемы теории и практики реализации судебной власти в форме правосудия / Е.В. Богданов. – Минск : Право и экономика, 2002. – 105 с.
13. Лисица, Л.Н. Выбор модели административной юстиции для Республики Беларусь / Л.Н. Лисица // Пром.-торговое право. – 2006. – № 1. – С. 181–190.
14. Человек, психология, экономика, право, управление: проблемы и перспективы : материалы XVI Междунар. науч. конф. аспирантов, магистрантов и студентов, Минск, 18 мая 2013 г. / Минский ин-т упр. ; редкол.: В.В. Гедранович [и др.]. – Минск : МИУ, 2013. – 154 с.
15. Краткие статистические данные о деятельности судов общей юрисдикции по осуществлению правосудия [Электронный ресурс] // Интернет-портал судов общей юрисдикции Республики Беларусь. – Режим доступа : http://court.gov.by/ru/justice_rb/statistics/. – Дата доступа: 31.10.2019.

Поступила 15.11.2019

SPECIALIZATION OF COURT PROCEEDINGS IN THE FIELD OF ADMINISTRATIVE AND OTHER PUBLIC LEGAL RELATIONS

D. CHIKATOVSKY

Considers the approaches of legal science and law enforcement practice to specialization in system of courts of general jurisdiction of the Republic of Belarus. The model of implementation the principle of judicial specialization in cases of public legal relations is proposed. The in-depth specialization of judges in resolving administrative disputes is justified. We came to conclusion that it was premature to establish an independent system of administrative courts in the Republic of Belarus and possibility of such a change in judicial system in future if there are relevant conditions and prerequisites for this. As a result, we support a consistent and phased development of administrative justice through the specialization of judges and improvement of administrative proceedings to further creation of a separate system of specialized courts.

Keywords: *administrative dispute, court of general jurisdiction, specialization, administrative justice, court proceedings, public legal relations, administrative court.*