

УДК 347.962

**НЕОБХОДИМОСТЬ СОЗДАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СУДОВ
В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ****А.В. МАЦКОВ***(Представлено: канд. юрид. наук, доц. Е.Н. ЯРМОЦ)*

Рассмотрены существующие модели административной юстиции зарубежных стран. Проанализированы имеющиеся в Республике Беларусь предпосылки для создания административных судов. Рассмотрены положительные и отрицательные стороны введения подсистемы административных судов в Республике Беларусь. Предложена структура подсистемы административных судов, примерный перечень дел, подведомственных административным судам.

В Республике Беларусь весьма перспективным видится формирование системы административных судов.

Необходимость введения административных судов обусловлена спецификой административных дел, которые можно охарактеризовать как «гражданин против государства». Основной задачей административной юстиции должна быть защита прав и законных интересов граждан и юридических лиц в спорах с государственными органами и должностными лицами. При формировании административных судов необходимо гарантировать обеспечение реального равенства должностных лиц и рядовых граждан в процессе и исключить возможное влияние на суд, разрешающий административное дело, со стороны государственных органов. В плане организационном при формировании системы административной юстиции необходимо выбрать наиболее подходящую модель её устройства.

Можно выделить две разновидности систем административной юстиции: система специальной административной юрисдикции внутри системы исполнительной власти, или французская модель; система специальной административной юрисдикции внутри системы судебной власти, или немецкая модель.

В соответствии с критерием специализации выделяются две базовые модели административной юстиции, характеризующие различные системы ее организационного построения:

Системы специальной административной юрисдикции внутри системы судебной власти в свою очередь можно разделить на:

- 1) модель специализированных административных судов;
- 2) модель юрисдикции общих судов.

Модель специализированных административных судов представляет собой систему внешней специализации, т.е. специализацию не внутри общих судов, а внутри всей системы судебной власти. Она предполагает образование (обособление) отдельной судебной ветви административных судов со всей их иерархией во главе с Высшим административным судом. В соответствии с этой моделью судебная власть дифференцируется на различные виды юрисдикции — конституционную, общую (гражданскую и уголовную), административную, финансовую, социальную и т.д. Каждая из них, за некоторыми исключениями, представлена самостоятельной системой судов во главе с соответствующим высшим судом. Эта структура представляет собой самостоятельную часть системы судебной власти в целом, а не часть системы общих судов.

Модель юрисдикции общих судов исходит из возможности подчинения спорных вопросов публичного права компетенции общих судов, которые наделяются полномочиями по контролю за актами административных органов. В рамках этой модели можно выделить две основных разновидности: а) систему единой юрисдикции и б) систему внутренней специализации судов общей юрисдикции. Система внутренней специализации судов общей юрисдикции используется в Испании. Так, палаты, специализирующиеся в области административного права, существуют в Верховном суде и на всех иерархических уровнях системы общих судов, а на нижнем уровне включают институт единоличных административных судей. Судебные реформы в Великобритании конца XX — начала XXI в. внесли изменения в подходы к системе административной юстиции: в рамках общих судов был создан Административный суд в статусе палаты Верховного суда, а системе административных трибуналов в 2007 г. была придана новая двухуровневая структура. Модель внутренней специализации судов общей юрисдикции характеризуется созданием специализированных административных судов либо административных палат (коллегий) в судах в рамках системы судов общей юрисдикции. Эта система характеризуется тем, что функция административной юстиции осуществляется в системе общей юрисдикции как единственно возможной, но посредством специализированных судей и специализированных подразделений общих судов. Для многих современных государств специализация по административным делам внутри общих судов является

собой самый простой и дешевый путь совершенствования административной юстиции. По мнению А. Б. Зеленцова, данная модель административной юстиции повышает качество правосудия и создает дополнительные гарантии справедливого суда.

В этом случае административная юстиция предстает как одна из форм (ветвей) общей судебной юрисдикции, которая соответственно делится на такие общие юрисдикции, как гражданская, уголовная, административная. Исходя из этого общий суд, осуществляющий общую юрисдикцию по гражданским делам, может быть обозначен как гражданский суд, осуществляющий общую юрисдикцию по уголовным делам — уголовный суд, а общую юрисдикцию по административным делам — административный суд. Понятие «административный суд» может рассматриваться в узком и широком смысле. В узком смысле это существующие во многих странах специальные административные суды, отделенные от судов общей юрисдикции. В широком смысле понятием административного суда могут обозначаться также общие суды или их отдельные структурные подразделения, осуществляющие судебно-административную юрисдикцию в особой административно-процессуальной форме. В некоторых странах (в Болгарии, Иордании и др.) такое обозначение имеет законодательные основания. Общий суд, рассматривая административные вопросы, согласно прямому указанию закона выступает как административный суд общей юрисдикции. В Израиле, например, Верховный суд приобретает такой статус административного, заседающая в качестве Высшего суда справедливости (БАГАЦ). Окружные общие суды, разрешая административные споры, выступают в качестве административного суда. В Законе Молдовы об административном суде 2000 г. дается следующее определение: административный суд — это «судьи, назначенные в судах, коллегии или составы административного суда апелляционных палат, коллегия административного суда Высшей судебной палаты». В Украине общий суд в предусмотренных законом случаях может действовать как административный. Таким образом, модель административной юстиции как специализированного механизма реализации судебной власти предполагает специализацию по административным спорам, включающую специализацию суда в качестве административного и формы его деятельности в виде искового административного судопроизводства, возбуждаемого административным иском [1].

В Республике Беларусь имеются законодательные предпосылки к формированию административных судов. Введение административных судов предполагалось Концепцией судебно-правовой реформы Республики Беларусь. Введение судов по рассмотрению дел по жалобам, возникающим из административно-правовых отношений, предлагалось в Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь. Административное судопроизводство выделено Кодексом Республики Беларусь о судопроизводстве и статусе судей [2]. Главой 29 Гражданско-процессуального кодекса Республики Беларусь и главами 25, 25-1 Хозяйственно-процессуального кодекса Республики Беларусь предусмотрен особый порядок рассмотрения административных дел [3; 4]. Сегодня административное судопроизводство осуществляется общими судами в рамках гражданского судопроизводства и экономическими судами в рамках судопроизводства по экономическим делам [3; 4].

Против образования административных судов говорит судебная статистика. За 2016 год судами Республики Беларусь было рассмотрено лишь 1085 административных дел [5], за 1-е полугодие 2017 года — 525 [6]. В качестве варианта решения проблемы недостаточной нагрузки можно присвоить данным судам исключительное право на признание действий (бездействий), ненормативных правовых актов государственных органов незаконными, то есть сделать возможным обжалование действий (бездействий) государственных органов только через суд, а не, например, в вышестоящий государственный орган. Кроме того, данная мера уменьшит возможность вышестоящего должностного лица «прикрыть» своего подчиненного, на которого была подана жалоба. Е. В. Дубровин предлагает наделить административные суды правом предварительного судебного контроля. Исходя из опыта Эстонии, административные суды можно наделить полномочием на дачу разрешений на осуществление административных действий в предусмотренных законом случаях. Суды тем самым будут работать на опережение, пресекая незаконные действия государственных органов [7]. Кроме того, можно наделить данные суды правом проверки любого акта, имеющего индивидуально-правовой характер, на предмет соответствия его законодательству (по инициативе самого суда).

С целью минимизировать влияние государственных органов на административные суды при формировании таковых возможен переход к принципу экстерриториальности, т.е. юрисдикция административных судов должна распространяться на судебный округ, не совпадающий с границами административно-территориальных единиц.

К компетенции административных судов предполагается отнести решение следующих вопросов: рассмотрение жалоб граждан, организаций на акты и действия (бездействие) органов государственного управления всех уровней, органов местного управления, уполномоченных должностных лиц; рассмотрение жалоб на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий всех уровней по поводу организации и проведения выборов в государственные органы, а равно комиссий по проведению республиканских и местных референдумов; рассмотрение жалоб на действия (бездействие) представителей вла-

сти, действующих на основании полученного приказа (указания); рассмотрение жалоб на акты, указания, поручения, действия (бездействие) руководителей государственных органов, которыми нарушаются права и свободы лиц, непосредственно не подчиненных им по службе; рассмотрение жалоб на решения органов государственного управления (должностных лиц), на основании которых граждане привлечены к административной ответственности, жалобы на отказ в совершении нотариальных действий.

Предметом рассмотрения судов по административным спорам должны быть лишь акты, имеющие индивидуально-правовой характер (то есть, касающиеся конкретных лиц).

Негативным последствием введения административных судов станет ухудшение доступности правосудия. Решить эту проблему можно было бы введением подсудности по выбору истца. Данная возможность закреплена в ч. 3 ст. 18 Кодекса административного судопроизводства Украины. Подсудность по выбору истца предполагает возможность подать жалобу или в административный суд, или в общий суд по месту жительства [8]. Причём в случае отказа в иске в общем суде необходимо предоставить истцу подать жалобу уже в административный суд.

Исходя из довольно небольшой нагрузки на судей, двухзвенная система административных судов вполне оптимальна. Во главе системы административных судов должен находиться Высший Административный Суд, являющийся апелляционной и надзорной инстанцией для окружных административных судов. При создании Высшего Административного Суда он может рассматривать следующие дела в качестве первой инстанции: дела по жалобам на отказ в регистрации республиканских и международных общественных объединений граждан, по заявлениям о прекращении деятельности таких объединений, по жалобам на отказ в регистрации инициативной группы по проведению республиканского референдума, по жалобам на отказ в регистрации политических партий, по заявлениям о прекращении деятельности политических партий, по жалобам на акты Президента, Премьер-министра, председателей палат парламента, членов Совета Министров, имеющих индивидуально-правовой характер, по жалобам на отказ Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов в регистрации кандидатов в Президенты Республики Беларусь. Судами второго звена должны быть Окружные административные суды, которым подсудны все остальные административные дела. Причём дела, вытекающие из рассмотрения жалоб на акты, указания, поручения, действия (бездействие) руководителей государственных органов, которыми нарушаются права и свободы лиц, непосредственно не подчиненных им по службе, рассмотрения жалоб на решения органов государственного управления (должностных лиц), на основании которых граждане привлечены к административной ответственности, жалоб на отказ в совершении нотариальных действий, могли бы быть подсудны ещё и общему суду (по выбору истца).

Исходя из необходимости минимизировать влияние на судей со стороны государственных органов судебные округа целесообразно формировать в границах одной административно-территориальной единицы или населённого пункта и т.п. Один округ мог бы включать в себя до двухсот тысяч человек. Допустимо введение специализации судей административных судов, например, формирование судебных коллегий по рассмотрению жалоб в качестве первой инстанции и по предварительному судебному контролю. Логическим завершением формирования административных судов должно стать принятие Административно-процессуального кодекса, в котором описывался бы порядок рассмотрения жалоб граждан на действия государственных органов, а также процедура осуществления предварительного судебного контроля.

К сожалению, по объективным причинам такую систему административных судов в ближайшие годы сформировать не получится. Это связано с отсутствием необходимых материальных средств на финансирование данных судов, недостаточно большим судьейским корпусом и отсутствием достаточного количества административных дел. Сейчас в качестве эксперимента можно создать судебную коллегия по административным делам в одном из судов II звена, при положительном результате такие коллегии можно формировать в Верховном Суде и в остальных судах II звена. Формирование отдельных судов по описанным выше причинам стоит отложить до лучших времён.

ЛИТЕРАТУРА

1. Зеленцов, А. Б. Модели административной юстиции в современном мире и особенности её организации в Российской Федерации / А. Б. Зеленцов // Вестн. ун-та им. Кутафина. – 2015. – № 8. – С. 38–52.
2. Кодекс Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей [Электронный ресурс] : 29 июня 2006 г., № 139-З : принят Палатой представителей 31 мая 2006 г. : одобр. Советом Респ. 16 июня 2006 г. : в ред. Закона Респ. Беларусь от 22.12.2016 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

3. Гражданский процессуальный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : 11 января 1999 г., № 238-З : принят Палатой представителей 10 дек. 1998 г. : одобр. Советом Респ. 18 декабря 1998 г. : в ред. Закона Респ. Беларусь от 09.01.2017 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
4. Хозяйственный процессуальный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : 15 дек. 1998 г., № 219-з : Принят Палатой представителей 11 нояб. 1998 г. : одобр. Советом Респ. 26 нояб. 1998 г. : в ред. Закона Респ. Беларусь от 09.01.2017 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
5. Статистические данные о деятельности судов общей юрисдикции за 2016 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.court.gov.by/>. – Дата доступа: 14. 08. 2017.
6. Статистические данные о деятельности судов общей юрисдикции за 1-е полугодие 2017 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.court.gov.by/>. – Дата доступа: 14. 08. 2017.
7. Дубровин, Е. В. Понятие административной юстиции и перспективы её развития в Республике Беларусь / Е. В. Дубровин // Совершенствование судебной системы Республики Беларусь посредством развития специализации судов : сб. науч. тр. / редкол.: А. В. Барков (гл. ред.) [и др.]. – Минск : Четыре четверти, 2013. – С. 87–99.
8. Кодекс адміністративного судочинства України [Электронный ресурс] : 6 липня 2005 р., № 2747-IV (із змін. та доп.) // Законодавство України. 1996 – 2017. – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>. – Дата доступа: 10.03.2017.