

18+

А. Н. Нурболатов

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ. СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ



Учебное пособие

Азамат Нурболатов

**Административная юстиция.
Сравнительно-правовой
анализ. Учебное пособие**

«Издательские решения»

Нурболатов А.

Административная юстиция. Сравнительно-правовой анализ.
Учебное пособие / А. Нурболатов — «Издательские решения»,

ISBN 978-5-44-984342-5

В учебном пособии раскрываются сущность и практическая значимость административной юстиции, рассматриваются основные системы этого института в четырех странах Запада, где сложились наиболее эффективные его модели. Анализ и критическое осмысление международного опыта ориентированы на потребности развития казахстанского института административной юстиции.

ISBN 978-5-44-984342-5

© Нурболатов А.
© Издательские решения

Содержание

Предисловие	6
Глава I	8
Глава II	16
Конец ознакомительного фрагмента.	26

Административная юстиция. Сравнительно-правовой анализ Учебное пособие Азамат Нурболатов

*Посвящается светлой памяти моего братишки Кидирсихова
Саята Нурболатовича.*

**КАЗАХСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
им. АЛЬ-ФАРАБИ**

© Азамат Нурболатов, 2020

ISBN 978-5-4498-4342-5

Создано в интеллектуальной издательской системе Ridero

*Рекомендовано к изданию Ученым советом юридического факультета и РИСО КазНУ
им. аль-Фараби*

Рецензенты:

- доктор юридических наук, профессор **Б. А. Жетписбаев**
- кандидат юридических наук **Н. К. Амиров**
- кандидат юридических наук, полковник полиции

Ш. Е. Амитов

- кандидат юридических наук, полковник полиции

А. Т. Алдабергенов

Распространение данной работы или ее части без согласия автора и другие действия, нарушающие нормы по авторскому праву, запрещаются и караются по закону.

Предисловие

– неотъемлемый институт правового государства, предназначенный для обеспечения законности в сфере публичного управления и разрешения возникающих в этой сфере административно-правовых споров. Нормы права, образующие институт административной юстиции, направлены на регулирование справедливого разрешения юридических конфликтов между частными лицами и органами публичной власти посредством правоприменительной деятельности административно-юрисдикционных учреждений либо судебных органов. **Административная юстиция**

– обеспечить защиту прав и законных интересов частных лиц от неправомерных действий и решений государственных органов и охрану правопорядка в сфере публичного управления. **Задача административной юстиции**

В свете проводимой административной и судебной реформы в Казахстане предпринимаются последовательные шаги по дальнейшему развитию – для этого имеются как политическая воля, так и соответствующее законодательное закрепление такого решения. Поэтому не исключаю, напротив, даже предвосхищаю, появление в будущем в учебных планах юридических факультетов новой дисциплины «Административная юстиция». Таким образом, появление настоящей книги делается необходимым и ожидаемым. **института административной юстиции**¹

Здесь хотелось бы сделать небольшую сноску. Дело в том, что в настоящее время по данной тематике имеется масса уникальных научных разработок и исследований, которые объясняют феномен института административной юстиции. К сожалению, все они достойные специальных научных изданий и когда они придут в студенческую аудиторию – неизвестно. А вот учебников, причем отечественного издания, нацеленных именно на данного спецкурса, нет. Поэтому данное пособие как нельзя кстати и, что самое главное, ее целевой аудиторией являются, прежде всего, слушатели и студенты юридических учебных заведений, только приступившие к изучению данного правового института. **преподавание**

И еще одно замечание. Данный спецкурс должен преподаваться в рамках дисциплин административно-правового цикла, поскольку – один из важнейших административно-правовых институтов, «рождение» которой связано с практической реализацией. **административная юстиция идеи об ответственности администрации**

В настоящем учебном пособии раскрываются сущность и практическая значимость административной юстиции; приведены основные системы или модели административной юстиции: . **французская, германская и англосаксонская (Великобритания и США)**

В то же время особенностью книги является то, что автор из разрозненных источников попытался воссоздать общую картину, характеризующую каждую из стран. Дело в том, что в многочисленных научных изданиях акцент делается на освещении истории становления и развития административной юстиции, особенностях и различиях существующих моделей, и крайне скудные сведения содержатся об его органическом элементе – . Между тем процессуальное регулирование порядка рассмотрения административных споров обладает своей спецификой, предопределенных особым характером правоотношений, возникающих между ее участниками (отношения власти-подчинения). Поэтому использование при разрешении подобных дел, как это имеет место по действующему законодательству республики, не позволяют в полной мере реализовать контролирующий потенциал административной юстиции. В хаосе отрывочных сведений автор попытался выявить и привести в учебнике отличитель-

¹ Подр. см.: Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года №858.

ные особенности административного судопроизводства. Такая установка преследует помимо общей цели, о котором уже сказано выше, и прикладное значение – помочь отечественному разработчику и законодателю в создании специального процессуального кодекса административного судопроизводства, работа над которой до сих пор продолжается. При этом на основании сравнительно-правового анализа автором предлагается собственное видение отличительных черт, которое должно сложиться с принятием и функционировать наравне с гражданским и уголовным. Между тем, повторяюсь, основная цель книги состоит в привитии слушателям и студентам общих теоретических знаний при изучении данного курса, не втягивая их в полемику по вопросам фундаментальных положений, которые в казахстанской доктрине права окончательно еще не сформировались и вызывают острую полемику. **административное судопроизводство административном судопроизводстве гражданской процессуальной формы Административного процессуального кодекса Республики Казахстан административного судопроизводства**

При подготовке книги были использованы многочисленные отечественные и зарубежные издания на русском языке, в том числе опубликованные в электронной базе.

Глава I

Понятие, признаки и основные системы административной юстиции

§1. ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ

Итак, что же такое *административная юстиция*?

Если коротко – это специализированные суды (либо квазисудебные органы), призванные разрешать иски граждан против государства.

В этой связи необходимо сделать небольшой экскурс в историю административной юстиции.

Многие исследователи становление административной юстиции относят ко второй половине XIX – началу XX вв. Вместе с тем, по мнению казахстанского ученого Б. Ж. Абдраимова, первые ростки административной юстиции можно узреть уже в государствах Древней Греции и в Древнем Риме, где права и свобода личности признавались величайшей ценностью, и защищалась от произвола правителей. По выражению Соломона, счастлив не тот, кто богат, а тот, кто свободен, «работает и приобретает на себя, а не на деспота». ^{2 3 4}

В Древней Греции и в Древнем Риме каждый свободный гражданин, обиженный консулом, претором либо иным должностным лицом, мог обратиться в свободное собрание, например, – к народным трибунам, с просьбой оградить его от притеснений. К примеру, выражение «Я – римский гражданин» означало, что данный гражданин обладает правом апелляции и огражден от произвола властей. «Можно с уверенностью утверждать, что законодательство городов-полисов Древней Греции и республиканского Рима в определенной части решало проблему правоотношения „должностное лицо – гражданин“, не позволяя первому субъекту злоупотреблять властью и ущемлять права второго». ⁵

По утверждениям ученого, элементы административной юстиции были неизбежны и в средние века. уже в середине XII века должность мирового судьи (занимать которую правительство обязывало крупных землевладельцев) включала в себя функцию управления и функцию административной юстиции. Английские мировые судьи разбирали споры жителей с налоговыми, полицейскими и другими государственными органами. **В Англии**

в эпоху феодализма важную роль в разбирательстве жалоб частных лиц на действия публичных властей играли общие суды, выносившие по этим жалобам решения. В средневековой Франции парламенты, осуществлявшие деятельность во всех провинциях государства, являлись высшими судебно-административными учреждениями. Известный правовед Ф. В. Тарановский по этому поводу писал: «Общая судебная компетенция парламентов делала их вместе с тем и органами административной юстиции, решавшими спорные вопросы публичного права». **Во Франции, Германии, Италии** ⁶

Обобщая исторические примеры, казахстанский ученый заключает: «Проведенный обзор позволяет сделать вывод, что административные суды появляются там, тогда

² См.: . Административная юстиция: соотношение моделей и выбор цели. // Журнал ЮРИСТ №12 (30) 2003 г. **Абдраимов Б. Ж**

³ Согласно преданиям, отец Соломона Моисей – первый иудейский царь – даровал человечеству ЗАКОН (известно как Десять заповедей к закону Моисея), а его сын Соломон – понимание ЗАКОНА, то есть его толкование.

⁴ Цит. по: . Указ. работа. **Абдраимов Б. Ж**

⁵ Там же.

⁶ Цит. по: . Указ. работа. **Абдраимов Б. Ж**

и постольку, где, когда и поскольку государство начинает довлеть над правами и свободами граждан». ⁷

Как видим, административной юстиции заключается в том, что оно призвано обеспечить баланс между властью и гражданином, не допуская необоснованных притеснений со стороны государства. **ценность**

Конечно, невозможно принизить роль римского права, принципы и категории которого нашли свое отражение в правовых системах большинства государств мира и явились основой их функционирования. Ведь именно римское право, явившись фундаментом современной юридической мысли, дало миру идею гуманизма и справедливости, понятия Конституции, правового государства, гражданского общества, государственной и частной собственности. И нельзя не отметить отношение в римском праве к индивиду как полноправному субъекту, что также стало отправной точкой для формирования первых механизмов защиты прав человека.

И все же элементы административной юстиции как самостоятельного института публичного права отчетливо проявляются лишь в середине XIX в., когда судебный контроль над деятельностью администрации выделился в отдельную сферу государственной проверки и процессуальных действий, чему предшествовало свержение в странах Западной Европы деспотических монархий с одновременной практической реализацией идеи разделения властей и признанием субъективных публичных прав своих граждан. Вот что по этому поводу пишет российский ученый Ю. Н. Старилов: «В истории развития государственности можно выделить два принципиально разных типа государства: полицейское и правовое. В полицейском государстве царило принуждение (полиция), которое и являлось сущностью такого государства; соответственно, оно основывалось на полицейском праве. Правовое же государство невозможно представить себе без такого института, как административная юстиция. Более того, именно она сыграла важнейшую роль в превращении полицейского государства в современное правовое государство, а полицейского права – в современное административное право. Начало этому было положено в середине XIX в. в европейских странах путем создания административных судов, которые пресекали произвол властей, полиции, публичного управления в целом». ⁸

При этом организация органов административной юстиции, осуществляющих разрешение административных споров, в современном мире характеризуется значительным многообразием. Оно обусловлено особенностями государственно-правового развития той или иной страны, доктринальными принципами, положенными в основу построения национальной системы административной юстиции, спецификой правовой культуры и т. д. По существу, становление административной юстиции находилось в зависимости от решения вопроса о том, кому должно принадлежать право контроля над действиями администрации – самой администрации либо судебной власти. Ответ на этот вопрос во многом и определил развитие основных форм административной юстиции зарубежных стран. ⁹

Во Франции, признанной родиной административной юстиции, административные суды возникли из административных органов во главе с Государственным советом. Госсовет представляет собой орган, объединяющий функции консультативного совета при исполнительной власти и высшего административного суда. И хотя формально он относится к органам исполнительной власти, однако по существу независим от нее, поскольку в конкретных случаях обладает судебной независимостью в решении правовых вопросов, что позволяет отнести Госсовет

⁷ Там же.

⁸ . Административная юстиция. Теория, история, перспективы. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА * М), 2001 – 304 с. **Старилов Ю. Н**

⁹ См.: . Административный процесс: Учебник. – Харьков: Изд-во НУВД, 2001.С. 264. **Бандурка А. М., Тищенко Н. М**

(и его низовые звенья) независимо от его названия и организационной формы построения к .
¹⁰ *судебным по природе*

В Германии в результате многолетних поисков и реформирований к середине XIX в. окончательно сформировалась самостоятельная судебная ветвь – административные суды, организационно не связанная ни с судами общей юрисдикции, ни с исполнительной властью.

В Англии, а также в странах, где доминирует англосаксонская правовая система, рассмотрение административно-правовых споров по-прежнему относилось к ведению общих судов, хотя со временем система административной юстиции эволюционировала: практически судебные полномочия по рассмотрению значительного числа административно-правовых споров были переданы так называемым квазисудебным учреждениям, являющимся, по существу, учреждениями административными. Следует отметить ряд причин, вызвавших необходимость такого шага. Важнейшей из них являлась существенная перегруженность судов делами, связанными с претензиями граждан к административным органам. Как отмечает американский юрист Д. Карлен, без коренной перестройки своей работы и значительного увеличения персонала суды не могли бы справиться с лавиной дел, находящихся в них. Иными факторами, повлиявшими на этот процесс, были: специальные познания сотрудников этих административных учреждений; наличие у административных учреждений права по собственной инициативе начинать преследование правонарушителей, каковым суды не обладают; сложность и длительность процедуры прохождения дел в судах, а также высокая стоимость судебных издержек.^{11 12}

В этой связи, в юридической литературе начала XX в. основные формы административной юстиции принято было называть . *французской, германской и английской формами*¹³

Однако, несмотря на различие организационных форм, административная юстиция должна выполнять следующие функции в правовом государстве:

- судебный контроль за законностью деятельности органов публичной администрации (государственных органов и органов местного самоуправления), обеспечивающий гармоничное функционирование системы разделения властей;

- обеспечение контроля граждан и их организаций за деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления, гарантирующего участие граждан в осуществлении власти и реализацию принципа народовластия;¹⁴

- защита прав и свобод граждан от неправомерных действий администрации.

¹⁰ Как пишет С. А. Корф, во Франции данный вопрос встал с особой остротой во время Великой Французской революции. При этом «революция столкнулась на практике с очень важным обстоятельством: упразднить старое, ненавистное было делом весьма легким, тем более, что многие институты, пережив самих себя, уже сами распадались и разлагались; неизмеримо труднее было решить вопрос, чем и как заменить уничтожаемое...». Применительно к административной юстиции ответ на этот вопрос был определен отношением законодателей к судебной власти – власти ненавистной в силу соотнесения ее с королевской властью и убеждением, что суды представляют лишь интересы аристократии. Результатом этого послужило четкое проведение принципов независимости администрации от суда и централизации административной власти. Таким образом, Франция получила сильную, самостоятельную и свободную от вмешательства судов административную власть. В дальнейшем на протяжении более чем ста лет французская административная юстиция формировалась и развивалась в русле этого положения. Незыблемым оставался принцип построения системы административной юстиции в недрах самой администрации. Практически неизменной была структура органов административной юстиции, основными звеньями которой были Государственный совет и советы префектур. (Административная юстиция в России. СПб., 1910. Кн. 3. С. 400. Цит. по: . Административный процесс: Учебник. – Харьков: Изд-во НУВД, 2001. С. 264—265). **Корф С. А. Бандурка А. М., Тищенко Н. М.**

¹¹ Американские суды: система и персонал. М., 1972. С. 86. Цит. по: . Административный процесс: Учебник. – Харьков: Изд-во НУВД, 2001. С. 279. **Карлен Д. Бандурка А. М., Тищенко Н. М.**

¹² . Административное право США. М., 1977. С. 94. Цит. по: . Административный процесс: Учебник. – Харьков: Изд-во НУВД, 2001. С. 279. **Никеров Г. И. Бандурка А. М., Тищенко Н. М.**

¹³ Основные начала административного права. М., 1917. С. 263. Цит. по: . Административный процесс: Учебник. – Харьков: Изд-во НУВД, 2001. С. 264. **Елистратов А. И. Бандурка А. М., Тищенко Н. М.**

¹⁴ В литературе зачастую эта функция не упоминается. Традиционно административную юстицию связывают только с судебным контролем за деятельностью публичной администрации и защитой прав и свобод частных лиц в сфере управления. Между тем, гражданин государства имеет право анализировать и оценивать обоснованность, эффективность и, наконец, законность управленческих решений.

В литературе понятие «административная юстиция» имеет два основных значения. В широком смысле под «административной юстицией» понимается деятельность, как обычных судов, так и специальных административных судов и (коллегиальных) «квазисудебных» органов по разрешению административных споров, возникающих в связи с обжалованием частными лицами неправомερных действий и решений органов публичной власти, нарушающих их права, свободы и законные интересы.¹⁵

При этом под квазисудебными органами в административном праве принято понимать юрисдикционные учреждения, которые действуют в рамках исполнительной власти и разрешают административные споры в судебном порядке. «как бы»

«Административная юстиция» в узком (собственном) смысле слова – это деятельность специальных административных судов по разрешению в особом процессуальном порядке споров, возникающих между частными лицами и публичной администрацией по поводу правомерности административных действий или решений.

Таким образом, если собрать воедино эти два подхода, то мы получим, что – это система специальных судебных (общих или административных) и квазисудебных органов по контролю за соблюдением законности в сфере государственного управления, а также особый процессуальный порядок рассмотрения административных дел и разрешения административно-правовых споров между физическим и юридическим лицом, с одной стороны, и административными структурами – с другой. В последнем значении административная юстиция представляет собой разновидность судебной деятельности, поскольку осуществляется с соблюдением основных элементов судебного разбирательства. **административная юстиция**

Сам по себе термин «административная юстиция» внутренне противоречив, так как содержит в себе различные по своей сущности понятия и . (administrate) – это управление, руководство (с точки зрения характера деятельности), а применительно к соответствующим органам и лицам – это система исполнительно-распорядительных органов государственного управления и их должностные лица. (justitia) – это законность, справедливость, правосудие, а с точки зрения органов ее осуществляющих – это система судебных органов. Между управлением и правосудием существует различия, как в самом содержании деятельности, так и в органах ее осуществляющих. **«административная юстиция» «администрация» «юстиция» Администрация Юстиция**¹⁶

Основными признаками административной юстиции являются:

1. деятельность судебных (общих или административных) либо квазисудебных органов;
2. рассмотрение и разрешение споров между гражданами, юридическими лицами и субъектами административной власти;
3. рассмотрение административных споров происходит в специальной процессуальной форме – посредством . *административного судопроизводства*

Так как понимается до настоящего времени в двух формах – рассмотрение дел об административных правонарушениях и рассмотрение жалоб физических и юридических лиц на действия (бездействие) и правовые акты административных органов, их должностных лиц (административная юстиция) – то и его предметами являются, с одной стороны, административное правонарушение, а, с другой – административный спор (спор о праве административном). Понятие и не тождественны и имеют разнородную юридическую природу. При этом важно иметь в виду, что в зарубежном праве отсутствует в смысле ст. 2 КоАП РК. Соответ-

¹⁵ Хотя история становления института административной юстиции прошла многовековой путь, однако полемика о понятии и содержании термина «административная юстиция» продолжается. Это объясняется различием теоретических подходов в его понимании, выработанных юридической и смежными науками, и проявляется в многообразии существующих моделей института административной юстиции, сложившихся под влиянием уникального для каждой страны сочетания исторических, социально-экономических, политических и иных факторов. Поэтому развернувшаяся дискуссия о становлении института административной юстиции в современном Казахстане, где он находится в стадии формирования, в полной мере отражает проблемы развития юридической науки.

¹⁶ . Административная юстиция (Теоретические проблемы). Л.: Изд-во ЛГУ, 1973. С. 27. **Чечот Д. М**

ственно, в качестве административной юстиции рассматривается и она понимается главным образом как административно-спорная (тяжебная), а не наказательная юрисдикция, тогда как административного судопроизводства является – . Поэтому для обозначения административного судопроизводства предлагается использовать более общую категорию – ; *административное судопроизводство «правонарушение» «спор» понятие административного правонарушения предмета только административный спор, предметом и административный спор, и правонарушения предмета «административно-правовой конфликт»*¹⁷

4. предметом рассмотрения являются проверка обоснованности и законности действий (бездействия) государственных органов (должностных лиц);

5. нацеленность административной юстиции как на защиту прав граждан и организаций, обратившихся в суд, так и на восстановление правопорядка в сфере государственного управления.

6. юридическим «результатом» административно-юстиционного процесса является признание административным судом (общим судом, квазисудебными органами) незаконности или недействительности (или, наоборот, законности и действительности) принятых органами управления (должностными лицами) административных актов или совершенных ими действий (бездействия).

§2. ОСНОВНЫЕ СИСТЕМЫ (МОДЕЛИ) АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ

Мы уже говорили, что организация административной юстиции в каждом государстве зависит от его исторических и правовых традиций. В науке административного права приведены различные виды классификаций организационных форм (моделей) административной юстиции.

Как было отмечено ранее, в юридической литературе начала XX в. основные формы административной юстиции принято было называть . В следующих главах мы подробнее остановимся на каждой из них. *французской, германской и английской (или англосаксонской) формами*

Вместе с тем, некоторые авторы выделяют только две основные модели развития и функционирования административной юстиции: англосаксонскую и континентальную.¹⁸

представлена административными трибуналами и учреждениями, обладающими квазисудебными функциями в странах англосаксонской правовой системы, в частности, в США и Англии. Их главная особенность заключается в том, что они функционируют на стыке исполнительной и судебной ветвей государственной власти. В то же время их нельзя отнести ни к исполнительной ветви власти, поскольку они не обладают исполнительными-распорядительными функциями: лишь в силу закона или иного нормативно-правового акта они наделены правом осуществлять административную юрисдикцию. И однозначно их нельзя отнести к судебной ветви власти: разрешая административные споры, они не осуществляют правосудия, поскольку правосудие – это функция суда. Юрисдикционные полномочия этих органов не относятся к судебной власти и называются как бы судебными, квазисудебными. Решения квазисудебных органов имеют некоторые признаки судебных решений, но не все. *Англосаксонская модель административной юстиции*

¹⁷ Подр. см.: . Административная юстиция. Теория, история, перспективы. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА М), 2001 – 304 с.; . Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) // Правоведение – 2000. – №1 – С. 70; Административная юстиция: материальные и процессуальные аспекты. Автореф. ... кандидат. юрид. наук: 12.00.14, – М., – 2009 // <http://www.dissercat.com/content/administrativnaya-yustitsiya-materialnye-i-protsessualnye-aspekty> *Стариков Ю. Н. Зеленцов А. Б. Соколов И. А.*

¹⁸ . Административная юстиция: соотношение моделей и выбор цели. // Журнал ЮРИСТ №12 (30) 2003 г.; Административная юстиция: история и современность // Материалы семинара «Административное судопроизводство: проблемы и перспективы развития». – Алматы, 2005. – С. 73—81. *Абдраимов Б. Ж. Он же.*

– это в собственном смысле сами административные суды в системе судебной ветви власти, в странах континентальной правовой системы, в частности, в Германии и Франции. *Континентальная модель административной юстиции*

Существует и иная классификация органов административной юстиции в зарубежных странах.

Так, в зависимости от способа обеспечения правовой защиты граждан в сфере действия публичного права в юридической литературе принято также различать четыре модели или четыре системы административной юстиции:

1) административный, т.е. проверка вышестоящим в порядке подчиненности органом (должностным лицом) законности, обоснованности и целесообразности принятия и исполнения административных актов, нарушивших, по мнению гражданина, его права и свободы. Иногда этот тип административной юстиции называют . В специальной литературе этот тип административной юстиции называют еще , при котором органы административной юстиции входят в систему органов государственного управления и не являются подконтрольными судам общей юрисдикции (созданы, например, во Франции и Италии); *«управленческим типом» «французским»*

2) общесудебный – рассмотрение и разрешение судами общей юрисдикции при использовании гражданско-процессуальной формы жалоб на действия (решения) органов управления, нарушивших права и свободы граждан. Такой способ судебной защиты применяется в настоящее время и в Казахстане;

3) «квазисудебный» (англо-американский, «англосаксонский»), когда образуется система подконтрольных судам общей юрисдикции специальных трибуналов по рассмотрению административных споров, не включенных в судебную систему (функционирует, например, в Великобритании, США);

4) административно-судебный («германский тип»), т.е. административная юстиция характеризуется созданием специализированных судов для разрешения споров по индивидуальным административным делам, возникающим в сфере функционирования органов управления. Административные суды (суды административной юстиции) входят в единую судебную систему и независимы в осуществлении функции правосудия от административных органов и от обычных судов.¹⁹

Другие авторы в зависимости от наличия либо отсутствия в системе административной юстиции специальных административных судов различают также:

1) страны, имеющие отдельные системы административных судов (Франция, Германия, Италия, Австрия, Люксембург, Финляндия, Швеция, Греция, Испания, Португалия, Болгария, Польша, Чехия и т.д.);

2) страны, в которых отсутствует система административных судов, что не исключает учреждения иных административных юрисдикций, например административных трибуналов (Великобритания, США, Австралия, Новая Зеландия, Израиль).²⁰

Однако каждая из приведенных классификаций организационных форм (моделей) административной юстиции весьма условна, поскольку в мире существует множество их модификаций. Например, в Нидерландах, Чешской Республике первой инстанцией, рассматривающей административные споры, являются обычные суды общей юрисдикции, а следующей инстанцией выступает специализированный административный суд. В некоторых странах, напротив, существуют административные суды первой инстанции, решения которых могут быть обжало-

¹⁹ Подр. см.: . Административная юстиция. Теория, история, перспективы. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА * М), 2001 – 304 с. *Старилов Ю. Н*

²⁰ . Административная юстиция: К продолжению дискуссии о содержании и значении // ГиП. 1994. №5. С. 46—51. Цит. по: . Указ. работа. *Бойцова В. В., Бойцов В. Я Старилов Ю. Н*

ваны в вышестоящем суде общей юрисдикции (Австралия, Швейцария). Такой тип организации административной юстиции называется в литературе . *системой смешанного характера*

Несмотря на то, что не существует конкретной модели, которая наилучшим образом защищала бы права человека в любой стране, специалисты выявили следующие общие элементы административной юстиции, обеспечивающие ее эффективное функционирование:

- независимость, беспристрастность, компетентность лиц, рассматривающих административные дела;
- право граждан и организаций на независимый пересмотр действий, решений и бездействия органов публичной власти и их должностных лиц;
- законодательное регулирование процесса принятия решения по административному делу и форм такого решения;
- обоснованность решения и пропорциональность поставленным целям мер, принимаемых органом административной юстиции;
- учет последствий решения органа административной юстиции для гражданина.

* * *

Сегодня институт административной юстиции в Республике Казахстан находится в стадии своего дальнейшего развития: сделаны лишь первые шаги – образованы и действуют специализированные межрайонные административные и экономические суды. Следующим шагом является формирование административного судопроизводства, что логически обуславливает создание адекватного процессуального инструментария, а именно Административного процессуального кодекса Республики Казахстан, работа по подготовке проекта которого ведется. Поэтому исключительно актуальным является теоретическое осмысление данного института, изучение деятельности административных судов в странах, где они уже довольно длительное время функционируют, исследование правовых норм, образующих институт административной юстиции или, что тоже самое, образующих право административной юстиции, место этого нормативного образования в системе административного права. В свое время известный правовед Н. Д. Сергеевский отмечал, что научное исследование не может ограничиваться отечественным правом. В качестве необходимого материала должно привлекаться и право других государств, поскольку цивилизованным народам не суждена замкнутая жизнь, и поэтому нельзя игнорировать международное влияние, проникающее во все сферы. Именно поэтому следует подробнее рассмотреть исторические аспекты становления административной юстиции и опыте существования этого института в наиболее развитых современных государствах. Институт административной юстиции может и должен восприниматься не как нечто чужое, пришедшее в Казахстан с Запада, но как правовое средство, обладающее качеством универсального приспособления к любой стране, оказания помощи каждому человеку, находящемуся в состоянии конфликта с властными структурами. Выбор Казахстаном той или иной формы административной юстиции должен определяться конкретной обстановкой, фактическими и юридическими условиями существующего в стране государственного устройства. При этом автоматический перенос на казахстанскую почву одной из существующих в мире моделей вряд ли может быть результативным. Любой создаваемый правовой институт должен согласовываться с действующей правовой системой, учитывать ее историческое развитие, поэтому важно обосновать пути «встраивания» института административной юстиции в казахстанскую правовую систему.^{21 22 23 24}

²¹ Однако по действующему законодательству административные суды рассматривают только дела об административных правонарушениях, тогда как рассмотрение публичных споров отнесено как к юрисдикции судов общей юрисдикции, так и к юрисдикции специализированных экономических судов (во втором случае – это публичные споры экономического характера). Поэтому в будущем с принятием соответствующего процессуального кодекса необходимо решить вопрос разграничения подсудности между судами. По мнению автора, деятельность административных судов должна быть пересмотрена, ими должны рассматриваться публично-правовые споры, в которых хотя бы одной из сторон является орган исполнительной вла-

ВОПРОСЫ ДЛЯ ОБСУЖДЕНИЯ

1. *Дайте определение «административной юстиции»?*
2. *Классификация форм административной юстиции зарубежных стран?*
3. *Что понимается под «квазисудебными органами»?*
4. *В чем заключается внутреннее противоречие термина «административная юстиция»?*
5. *Какие основные признаки присущи административной юстиции?*

сти, орган местного самоуправления, их должностное лицо, иные субъекты, получившие властные полномочия в порядке их делегирования государством. Только тогда они станут административными судами в собственном смысле слова.

²² См.: п. 2.2 Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года №858.

²³ . Русское уголовное право. Часть общая. СПб. 1896. С. 2—3. Цит. по.: . Административный процесс: Учебник. – Харьков: Изд-во НУВД, 2001. С. 263. *Сергеевский Н. Д Бандурка А. М., Тищенко Н. М*

²⁴ . Указ. работа. С. 263. *Бандурка А. М., Тищенко Н. М*

Глава II

Административная юстиция Франции

§1. СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ ВО ФРАНЦИИ

Краткая характеристика

Французская система административной юстиции (признанная классической) характеризуется наличием в системе исполнительной власти, самостоятельных, независимых и полностью отделенных от системы судов общей юрисдикции, которые рассматривают только споры по искам граждан к органам управления, нарушившим их права, т.е. все жалобы на акты (действия) органов управления. *специальных автономных административных трибуналов* ²⁵

К французской модели в той или иной мере относятся системы административной юстиции в таких странах как Италия, Греция, Канада, Египет, Сирия, Ливан, Тунис, Сенегал, Колумбия и др.

Историческая справка

Зарождение административной юстиции во Франции имеет определенные исторические предпосылки. С одной стороны, французская теория разделения властей с самого начала негативно относилась не только к возможности вмешательства исполнительной власти в деятельность законодательных и судебных органов, но и к возможности обратного вмешательства. Законодательные и судебные органы не должны напрямую вмешиваться в деятельность администрации (исполнительной власти) – противное означает нарушение баланса властей. Так, основоположник теории разделения властей Шарль Луи Монтескье предупреждал, «когда законодательная власть объединена с властью исполнительной в одном лице либо в одном аппарате магистрата, свободы быть не может, ибо налицо законное подозрение, что сам монарх или же сенат может принять тиранические законы, чтобы затем тираническим образом заставить их исполнять. Бесконтрольный произвол обеспечен, если судья одновременно является законодателем. И наконец, можно потерять все, объединив в руках у одного человека, одной знати одновременно три власти: разработку и принятие законов, исполнение общественных решений, а также рассмотрение гражданских дел и суд над преступниками». Как видим, теория разделения властей трактовалась ее основоположниками, и это не удивительно, ведь ни Монтескье, ни Руссо, стоявшие у истоков учения о правовом государстве, не знали и не обращали внимания на институт административной юстиции. ^{26 27 28 29} *как полное обособление ветвей власти*

²⁵ Термин «трибунал» в названиях французских судов (как гражданских, так и уголовных) указывает не на их чрезвычайный характер, а скорее на ограниченный, по сравнению с судами, объем их компетенции. (См.: Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник. Отв. редак. – Изд-во НОРМА, – М., – 2003, – С. 841—860). *Сухарев А. Я.*

²⁶ К слову, именно во Франции впервые возникла и получила свое практическое воплощение идея создания специализированных учреждений по разбору административно-правовых жалоб, потому что французская модель административной юстиции и признана классической.

²⁷ Ш. Монтескье (1689—1755 гг.) – прогрессивный мыслитель, теоретик государственно-правового устройства общества, основной целью теории которого явилось создание безопасности граждан от произвола и злоупотребления властей. В его работах были заложены основные принципы и институты, с помощью которых должны взаимодействовать органы государственной власти. Установив, что во всяком государстве существует три вида власти, он выделял их: законодательную, исполнительную и судебную. Описывая каждую из них, также определил, что в роли первой государство издает законы, имеющие определенный срок действия, направляет или отменяет существующие законы. В роли второй выделяет ту, которая заключает мир или объявляет войну, посылает или принимает посольства, гарантирует безопасность и предупреждает нападения. А в роли третьей – ту, которая наказывает за преступления или рассматривает гражданские дела. (Подр. см.: Монтескье. М., 1988, 126 с). *М. Азаркин Н.*

²⁸ Изб. произведения. М., 1955. С. 290. См.: Монтескье. М., 1988. С. 67—68. *Монтескье Ш. Азаркин Н. М.*

С другой стороны, у руководителей Французской революции, которым на практике пришлось воплощать эти идеи, доверия к действующим судам, состоявшим из судей-аристократов, не было. Вследствие чего они, создав органы управления, упразднили старую систему контроля и возложили эту функцию на новые коллегиальные органы – Государственный совет (высшая инстанция), а в административно-территориальных органах – советы префектур (своего рода прообраз административных трибуналов). В результате во Франции была создана сильная, самостоятельная и свободная от вмешательства судов административная власть.³⁰

Таким образом, оценка действий административного органа в условиях разделения властей была изъята из сферы судебной юрисдикции и сосредоточена в рамках самой администрации, и сделано это с целью обеспечить самостоятельность администрации и независимость ее от судов. «Современная административная юстиция, – отмечает Г. Брэбан, – ... была создана как результат недоверия революционеров к судебным властям и необходимости любой ценой обеспечить юрисдикционный контроль над аппаратом управления».³¹

И нужно заметить, что сформированная в русле данного незыблемого положения независимости администрации от суда административная юстиция Франции функционирует и по наши дни. Однако вернемся к истории дальнейшего развития данного института. *полной*

Между тем в процессе практики в XIX столетии цель административной юстиции эволюционировала – от защиты самостоятельности администрации к защите прав граждан, что привело к трансформации административных органов в административные суды. Так Законом 1872 г. советам были переданы судебные полномочия – право выносить судебные постановления. При этом определенное влияние на порядок производства в указанных учреждениях оказали принципы судопроизводства по гражданским и уголовным делам. Благодаря этому влиянию устанавливались начала состязательности, устности и гласности, а также возможность участия в рассмотрении дел представителей общественного обвинения.³²

Таким образом, в результате обособления советов от системы административных органов возникла автономная административная юстиция с особым правовым положением, и как справедливо отметили исследователи: «они – не часть активной администрации и не часть судебной системы; специфична и процедура рассмотрения дел в органах административной юстиции».³³

В своих решениях новые суды сформулировали множество норм административного права, которые впоследствии были закреплены в законах и других правовых актах. В целом

²⁹ Как справедливо отмечал профессор С. А. Корф, государство XVIII ст. не знало административной юстиции, как и не признавало субъективных публичных прав своих граждан. Ни Монтескье, ни Руссо, стоявшие у истоков учения о правовом государстве, не знали и не обращали внимания на этот институт права. (. Административная юстиция в России. СПб., 1910. Кн. 3. С. 391. Цит по: . Административный процесс: Учебник. – Харьков: Изд-во НУВД, 2001.С. 263). **Корф С. А. Бандурка А. М., Тищенко Н. М.**

³⁰ Законом 1790 г. судам запрещалось вмешиваться в деятельность органов управления. Это достаточно быстро создало основу для практически бесконтрольной администрации – как на центральном, так, особенно, на местном уровнях. Для предотвращения этого в качестве первой инстанции административной юстиции в 1800 г. были созданы советы префектур. Они состояли из 3—5 назначавшихся главой государства членов. В советах можно было обжаловать решения о национализации имуществ. Здесь разбирались жалобы частных лиц по налогообложению, споры государственной администрации и предприятий общественных работ. Высшей инстанцией административной юстиции (и самой главной) стал Государственный совет. Он был создан Конституцией 1799 г. в качестве чисто политического органа. Законом 11 июня 1806 г. его состав и статус были преобразованы. В Совете была сформирована Комиссия спорных дел из 6 расследователей-судей и 6 аудиторов, которым поручалось разбирать споры частных лиц с центральными органами административного аппарата. Первоначально Совет только представлял результаты своих расследований на утверждение властных органов. Но с 1872 г. Государственному совету было предоставлено полное право юрисдикции, т. е. право самостоятельно выносить решения по делам.

³¹ Французское административное право. М, 1988. С. 362. Цит. по: . Административная юстиция и Административное судопроизводство в Российской Федерации. М., 2001 г. С. 10. **Брэбан Г. Салищева Н. Г., Хаманева Н. Ю**

³² . Административная юстиция в России. СПб., 1910. К., 3. С. 403—404. Цит. по: . Административный процесс: Учебник. – Харьков: Изд-во НУВД, 2001.С. 265. **Корф С. А. Бандурка А. М., Тищенко Н. М**

³³ Цит по: Ю. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. М, 2001. 60 с. **Салищева Н. Г., Хаманева Н.**

необходимо отметить, что именно институт административной юстиции в странах «старой демократии» сыграл решающую роль в процессе позитивного развития административного права, дав ему «второе рождение».

По признанию французских ученых, для большинства французов административная юстиция остается малоизвестным институтом, хотя она и призвана охранять их политические права и свободы. Дело, видимо, в том, что термин «правосудие» ассоциируется у большинства граждан только с уголовной и гражданской юстицией. Несмотря на все это исследователи, в том числе и сами французы, отмечают, что систему административной юстиции в том виде, в каком она существует ныне во Франции, можно считать достигшей высокой степени совершенства. Как справедливо отмечено Н. С. Колесовой, особенно заметно роль административной юстиции проявляется в сфере охраны прав граждан от незаконных действий органов управления. Ж. Каньон подчеркивает, что административная юстиция во Франции всегда играла важную роль как в глубокой концептуальной разработке самого понятия «правовое государство», так и в его создании. Французская идея административной юстиции вначале была скопирована в итальянском и германском праве, но затем после критического осмысления она была модифицирована в Германии.³⁴

Таким образом, административная юстиция Франции отличается определенной спецификой, отражающей дуализм судебной системы в стране.

Во-первых, во Франции функционируют суды двух видов – общие и административные, при этом разграничение подсудности между ними подчас вызывает трудности, т.е. возникает проблема: в какой суд направить иск. Для ее разрешения еще в 1848 г. был учрежден Суд по спорам о подсудности (Трибунал конфликтов). В состав трибунала определялись высшие судьи республики, председательствовал министр юстиции. Трибунал занимался разрешением споров о подсудности и о противоречиях в юрисдикции разных учреждений и институтов исполнительной власти. В 1852 г. трибунал был ликвидирован, но в 1875 г. вновь восстановлен.

Во-вторых, в силу принципа разделения властей деятельность администрации регламентировалась, в основном, нормами административного права. В то же время только административные суды (они же являлись создателями этого права) имели право рассматривать дела, одной из сторон в которых выступала администрация. С другой стороны, административная юстиция до настоящего времени интегрирована в состав самой администрации и неразрывно связана с ней. Такое положение ученые называют своего рода компромиссом между политической властью и администрацией.

Вместе с тем, по мнению некоторых исследователей, французская административная юстиция – это самостоятельная ветвь правосудия, чья цель – регулировать конфликты между гражданами и органами государственного управления или между самими органами и учреждениями, а также выносить решения, основанные на нормах административного права.

§2. СИСТЕМА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ ФРАНЦИИ

При изучении специфики французской модели необходимо также иметь в виду, что административные трибуналы подразделяются на два вида: трибуналы общей административной юрисдикции и трибуналы специальной административной юрисдикции. Но обо всем по порядку.

Так, система административной юстиции Франции включает:

- Государственный совет – центральный и руководящий орган;
- административные апелляционные суды;
- региональные (общие административные трибуналы) и специализированные административные трибуналы (Счетная палата, дисциплинарные суды, суды по вопросам социального обеспечения).

³⁴ Подр. см.: . Указ. работа. 60 с. *Салищева Н. Г., Хаманева Н. Ю*

Основную массу жалоб на действия и акты органов управления и должностных лиц по первой инстанции рассматривают (их насчитывается 31), округа которых охватывают территории нескольких департаментов (от 2 до 7). **региональные административные трибуналы**^{35 36}

Котносятся: **специализированным административным трибуналам**

1) Счетная палата – самый старый, важный и значительный из них; в 1982 г. в регионах были учреждены региональные счетные палаты, подчиненные столичной;

2) дисциплинарные суды – как внутри административной системы (например, для преподавателей публичных учебных заведений), так и за ее пределами (для архитекторов, врачей и других лиц свободных профессий);

3) суды по вопросам социального обеспечения, занимающиеся рассмотрением дел в сфере пенсионного обеспечения и выплатой пособий.

Специализированные суды создаются в основном по двум причинам: 1) в интересах использования выгод узкой специализации служащих администрации (как в случае со Счетной палатой) и 2) в целях привлечения представителей общественности (пенсионеров, преподавателей, врачей и т.д.) к участию в них.³⁷

Административный трибунал состоит из председателя и 3—4 членов. Члены административных трибуналов не считаются судебными чиновниками, а являются государственными служащими, сведущие в вопросах управления. В сфере административной юстиции создана развитая система подготовки специалистов (чиновников) и их продвижения по службе; этим занимается уже многие десятилетия Национальная административная школа. Выпускники школы начинают свою карьеру в должности аудитора и постепенно могут достичь должностей председателей административных трибуналов или докладчиков в Государственном совете, которые рассматривают важнейшие государственные дела. Состав административного трибунала назначается правительственным декретом по представлению министра внутренних дел, согласованному с министром юстиции; в самом трибунале обязательно присутствие правительственного комиссара.

Постановления административных трибуналов могут быть обжалованы в (их всего пять). Они были созданы в 1987 году в качестве промежуточной инстанции. Каждый из них разделен на 2 или 3 палаты. Лица, назначенные в административный апелляционный суд в качестве административных судей, должны выполнять свои обязанности не менее четырех лет; без их согласия невозможно их перемещение по службе, в том числе и повышение в должности. Решения по жалобам принимаются палатами или, в некоторых случаях, на пленумах этих судов. На решения административных апелляционных судов могут быть поданы кассационные жалобы в Государственный совет. **административные апелляционные суды**³⁸

Возглавляет систему административной юстиции, который одновременно является органом государственного управления – консультативным учреждением при правительстве (выступает в качестве главного консультанта правительства по вопросам управления). Члены Госсовета также не считаются должностными лицами суда, а являются государственными служащими. С одной стороны, они независимы, с другой, сменяемы, что существенно отличает их от профессиональных судей. Предельный возраст для них – 65 лет. Продвижение их по службе проходит не по выбору руководства, а в зависимости от стажа, что является гарантией против субъективизма и волюнтаризма по отношению к ним. По обычаю дисциплинарные меры к ним

³⁵ Предшественниками современных региональных административных трибуналов были советы префектур.

³⁶ Франция разделена на 101 департамент из них 5 заморских (См.: Административно-территориальное деление Франции. Материал из Википедии – свободной энциклопедии // <http://ru.wikipedia.org/wiki/>

³⁷ Подр. см.: Введение в публичное право. М., 1995. С. 83. *Гунель М.*

³⁸ Закон о реформе судебного административного разбирательства от 31 декабря 1987 г. См.: Французская республика. Конституция и законодательные акты. М., 1989. С. 268—272.

не применяются. В составе Государственного совета есть отдел по рассмотрению споров (в ней около 30 членов Государственного совета), в свою очередь состоящая из 10 (в других источниках – 9) подотделов. В них от имени Государственного совета рассматриваются кассационные и апелляционные жалобы на решения нижестоящих органов административной юстиции.

Государственный совет ³⁹

В настоящее время Государственный совет и административные трибуналы являются, по сути, судами, которые осуществляют судебный контроль за администрацией и не осуществляют активных административных функций. Судья по административным делам защищает в установленном порядке права человека от представителей исполнительной власти, чьи действия ставят под угрозу не свободу отдельного индивида, а такие свободы, как свобода совести, прессы, собраний. Признание незаконного управленческого акта недействительным осуществляется в форме искового заявления по поводу превышения власти. Такую жалобу может подать любое лицо, заинтересованное в отмене незаконного акта государственной администрации (включая органы высшего правительственного уровня), а также акта администрации муниципального уровня.

Исторически Государственный совет создавался как консультативный орган при правительстве, наделенный полномочиями по даче заключения на принимаемые им акты. Только после положительного заключения Государственного совета эти акты могут быть направлены в парламент для утверждения и вступления в силу. В последующие годы он стал разрешать жалобы частных лиц против органов управления; таким образом, он развивался в качестве полноценного судебного органа. И сегодня Государственный совет осуществляет обе функции: как суд и как консультативный орган. При этом он одновременно является судом первой инстанции (разрешает жалобы на президентские и правительственные декреты, акты, изданные министрами либо исходящие от организаций общенационального значения, в том числе профсоюзов, и др.), а также апелляционной и кассационной инстанцией по отношению к решениям административных трибуналов. *специального*

Так, Госссовет в качестве высшего административного суда выносит по первой и последней инстанции в порядке исключения решения по наиболее важным делам: по жалобам на акты правительства и министров, по спорам о статусе высокопоставленных служащих и военных, назначенных правительством, и по ряду других особых или исключительно важных дел. В качестве суда второй и последней инстанции он выносит решения по жалобам и протестам на постановления апелляционных и специализированных административных судов, а в отдельных случаях и региональных судов. Все это делается главным образом в отделе по спорам, состоящим из 10 подотделов: трех финансовых и семи общих. Большинство дел решается на заседаниях подотделов или на совместных заседаниях двух подотделов. Более сложные дела, в особенности трудные в правовом отношении, рассматриваются на заседании всего отдела, в котором обычно участвуют 17 человек. И, наконец, дела с политической окраской рассматриваются собранием Госссовета из 10 человек под председательством вице-председателя совета с правом решающего голоса. В рассмотрении дел обязательно участвуют правительственные комиссары, которые назначаются правительством и образуют в совете подразделение прокурорского надзора. Комиссар – это самостоятельная фигура. Он должен быть независимым и беспристрастным, излагать по делу свое личное мнение. Комиссар не принимает непосредственного участия в вынесении решения. Только его мнение по делу становится известным общественности. Мнения членов совета не оглашаются. Судебное дело проходит в Госссовете через несколько фильтров, что обеспечивает достаточно высокое качество правосудия, но вместе с тем растягивает процесс во времени. Дело рассматривается не только с точки зрения правильности при-

³⁹ В отдельных источниках этот отдел называется «судебной секцией» либо «судебно-юрисдикционной секцией», по сути выполняющий роль высшего административного суда.

менения норм права, но и по существу, так как оцениваются все собранные по делу доказательства, все установленные факты, т.е. рассматриваются и вопросы права, и вопросы факта.

Небезынтересной будет рассмотреть в этой главе роль, которую выполняет Государственный совет в качестве консультанта правительства по вопросам управления, тем более если учесть, что из пяти входящих в него отделов только один по спорам (судебный), а остальные четыре – консультативные.

Так, к консультативным относятся отделы общественных работ, внутренних дел, финансов и социальный, каждый из которых осуществляет контроль в соответствующей сфере управления. Они курируют группы соответствующих смежных министерств. Председатели отделов назначаются советом министров из числа государственных советников – членов совета. Главой Госсвета формально является премьер-министр, а его заместителем – министр юстиции. На деле совет возглавляет его вице-председатель, назначаемый Советом министров из числа председателей отделов или госсоветников. Вице-председатель руководит заседаниями наиболее важных подразделений Госсвета. Он является чиновником высшего ранга. Помимо вице-председателя совета и председателей отделов в его основной состав входят заместители председателя отдела по спорам, председатели подотделов, титулярные госсоветники, докладчики и аудиторы первого и второго классов. Как уже было отмечено, члены Госсвета формально – не должностные лица суда, а государственные служащие. С одной стороны, они независимы, с другой, сменяемы. Предельный возраст для них – 65 лет. Продвижение их по службе проходит не по выбору руководства, а в зависимости от стажа, что является гарантией против субъективизма и волюнтаризма по отношению к ним. По обычаю дисциплинарные меры к ним не применяются. Характерным для Госсвета является откомандирование его членов: временное или постоянное. Иногда до трети состава совета работает в парламенте, министерствах, публичных учреждениях и предприятиях, конкурсных комиссиях и даже в посольствах. Такая ротация позволяет совету поддерживать тесные связи с практикой. Консультирование Госсвета осуществляет в двух формах: 1) представлением заключений по проектам правовых актов, 2) проведением исследований и подготовкой докладов по вопросам государственного управления. Дачей заключений занимаются консультативные отделы совета. Обычно им приходится действовать очень оперативно. Иногда правительство просит представить заключение по сложным актам, в том числе и бюджетно-финансовым, за 1–2 дня. В Госсвет на отзыв направляются обязательно все без исключения законопроекты, а также целый ряд наиболее важных подзаконных актов. В остальных случаях администрация обращается в совет по своему усмотрению. За год совет дает около 2000–2500 обязательных и факультативных консультаций. В своем заключении Госсвет может обратить внимание на редакцию проекта акта, т.е. на то, насколько юридически грамотно составлен текст. Далее, он может признать проект незаконным или даже неконституционным – только проект, так как признать неконституционным действующий закон может только Конституционный совет. Наконец, Госсвет может высказаться по вопросу о технической целесообразности проекта или административной меры – с точки зрения эффективности административной акции, в интересах нахождения наиболее оптимального решения проблемы. Правительство и другие органы не связаны заключением Госсвета. Оно для них не обязательно. Но обычно администрация следует рекомендациям совета, поскольку они даются высококвалифицированными специалистами и поскольку акт, если мнение совета не будет учтено, может быть в дальнейшем аннулирован его отделом по спорам (судебным). Доклады и исследовательские обзоры готовятся отчетно-исследовательским отделом Госсвета. Отдел обязан анализировать трудности, с которыми сталкивается администрация, и предлагать меры по их устранению.

Как отмечают французские исследователи, во Франции административная юстиция охватывает обширную сферу. Органы административной юстиции не только осуществляют разре-

шение административных споров, но и выполняют консультативные функции: проводят предварительную оценку законности проектов решений правительства или министерств.⁴⁰

§3. АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО

Во французском административно-судебном процессе действуют как общие для всех судов процедурные правила, перенесенные сюда из гражданско-судебного процесса, так и особые правила, присущие только административно-судебной процедуре. Как пишет Н. Г. Салищева «Следует отметить, что во Франции, как и во многих других странах, существуют, с одной стороны, общие принципы административного судопроизводства, а с другой – правила, относящиеся к различным категориям дел. Общие принципы административного процесса заложены в специальных законах, в Кодексе административной юстиции, а также дополняются самой судебной практикой. Некоторые правила перенесены в административное судопроизводство из гражданского процесса, другие сформулированы специально для судебных учреждений административной юстиции, что связано со спецификой административных споров».⁴¹

Предлагаем рассмотреть их.

Административный процесс в органах административной юстиции складывается из ряда стадий. Начальной стадией является административного дела. Инициатором административного процесса чаще всего является частное лицо, неудовлетворенное административным решением и обращающееся с иском заявлением. Административный процесс может инициироваться также публичным служащим или органом публичной администрации. Обращение в органы административной юстиции с претензией к актам управления может быть обставлено рядом ограничений. **Стадии административного процесса. возбуждение**

В большинстве зарубежных стран действует : до обращения в административный суд частное лицо должно в обязательном порядке оспорить неудовлетворяющий его административный акт в органе, издавшем этот акт. В случае отклонения претензии, заинтересованное лицо может в течение определенного срока обратиться в административный суд. Аналогичным образом обстоит и во Франции – административный суд не начинает разбирательство определенных видов административных исков до получения отказа от административного органа урегулировать спор мирным путем. *общее правило*

Сроки заявления претензий к актам управления в связи с нарушением субъективных публичных прав в разных странах различны. Как правило, они устанавливают весьма узкие временные рамки для оспаривания. Во Франции они составляют 2 месяца со дня опубликования административного акта.

Согласно общесудебным процедурным правилам административный суд не имеет права возбудить дело самостоятельно. Это делает истец подачей . Заявительный порядок с просьбой об оспаривании действий и решений административных органов и их должностных лиц представляет собой традиционный способ реализации судом своих контрольно-надзорных функций. **Порядок возбуждения судебного производства. административного иска**

Процедура подачи жалобы не отличается строгой формализованностью, ее характеризуют простота изложения сути жалобы и невысокая пошлина. Так, с целью обеспечения доступности правосудия для всех граждан еще в 1977 году специальным законом было отменено взимание в судах гербового сбора, регистрационной пошлины и оплаты части судебных расходов. Однако по многим делам требуются проведение экспертизы и других подготовительных мероприятий, а также участие адвокатов, что стоит немалых денег. В целях оказания правовой помощи наименее обеспеченным участникам процесса суд может полностью или частично

⁴⁰ Французское административное право. М, 1988. С. 457. Цит. по: . Административная юстиция и Административное судопроизводство в Российской Федерации. М., 2001 г. С. 10. *Брэбан Г. Салищева Н. Г., Хаманева Н. Ю*

⁴¹ Подр. см.: . Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. М, 2001. 60 с. *Салищева Н. Г., Хаманева Н. Ю*

освободить их от оплаты судебных расходов, если они докажут, что не располагают достаточными средствами.

Виды исковых заявлений, посредством которых обжалуются акты управления, весьма многообразны. Во Франции выделяются, например, пять видов споров, подпадающих под компетенцию органов административной юстиции, и соответственно пять видов исков:

- 1) иски из споров по поводу аннулирования, посредством которых оспаривается превышение полномочий;
- 2) иски из так называемых «полных споров», связанных с нарушением субъективных прав;
- 3) иски по спорам о толковании, в которых выставляется требование уточнить смысл акта управления;
- 4) иски из споров, связанных с оценкой законности административных актов;
- 5) иски из споров, связанных с применением репрессии.

Наиболее значительную группу составляют иски в целях аннулирования. В них оспаривается законность актов управления, их соответствие правовой норме, а не нарушение ими субъективных прав.

Французское исковое производство по административным спорам оказало влияние на многие страны мира, в том числе на арабские, латиноамериканские и некоторые африканские франкоязычные государства.

Административный суд связан исковым заявлением: объемом заявленных в нем требований, аргументами истца и представленными им доказательствами. Такой порядок неукоснительно соблюдается, что иногда, как отмечают исследователи, приводит к несоразмерности. Так, в юридической литературе приводится пример из судебной практики, когда два генерала обжаловали в Госсовете меры, принятые в отношении их правительством. Они наняли разных адвокатов, один из которых просил совет признать акт Совета министров незаконным. Другой адвокат этого не сделал. Первый из них дело выиграл, второй – проиграл, несмотря на то, что истцы были совершенно в одинаковом положении. ***Пределы судебного разбирательства***

Но есть исключение из этого жесткого правила: суд может сам проявить инициативу и отменить административный акт, если он исходит от некомпетентного органа или принят вне рамок, предусмотренных законом. В обоих случаях речь идет фактически о превышении администрацией власти. *по «мотивам публичного порядка»*

Особого внимания заслуживает обжалование превышения администрацией власти. Оно считается наиболее важным, своеобразным и самым эффективным способом контроля судов над администрацией. Французы считают, что именно в ходе работы с жалобами на превышение власти Госсовет создал административное право.

Кто имеет право подать жалобу на превышение власти?

Иногда это конкретный гражданин, как, например, уволенный со службы чиновник. В другом случае – это группа граждан, которых затрагивает административное мероприятие, например соседи строящегося здания. В третьем – налогоплательщики, скажем, при коммунальном налогообложении. И, наконец, административная мера может касаться всех или почти всех жителей страны, как при принятии новых дорожных правил или условий проведения референдума. В этом случае любой гражданин может подать иск. В роли жалобщиков могут выступать как физические, так и юридические лица. Участие адвоката по делам о превышении администрацией власти необязательно (за исключением таких случаев, как, например, жалоба по поводу отказа в установлении пособия лицу, считающему себя жертвой неправомерного административного акта), расходы жалобщиков невелики, поэтому жалоб поступает много.⁴²

⁴² В Германии, наоборот, участие адвоката по административным делам обязательно.

По делам о превышении власти административные суды занимают активную позицию. Акты учреждений такого характера судами аннулируются, они признаются никогда не действовавшими, т.е. судебному постановлению придается обратная сила. Суд обязывает администрацию устранить все отрицательные последствия ее действий, восстановить нарушенные права, возместить ущерб.

Существуют также другие иски, по которым административные суды обладают полным юрисдикционным контролем, т.е., как и по искам о превышении власти, используют свои полномочия в максимальной степени. Такие иски бывают двух видов: общие и особые.

К общим относятся иски:

- 1) о возмещении администрацией вреда;
- 2) по договорам между администрацией и частными лицами (суд может расторгнуть договор, присудить потерпевшей стороне возмещение, наказать виновника);
- 3) о сносе разрушающихся, опасных для здоровья и окружающей среды сооружений или приостановке общественных работ на таких объектах (суд может потребовать снести сооружение, прекратить строительство и т.д.).

К особым относятся иски:

- 1) пенсионные (наиболее многочисленные);
- 2) по выборам (суд может аннулировать результаты выборов в местные представительные органы, административные учреждения, советы университетов и торгово-промышленных палат и даже объявить кого-то избранным);
- 3) налоговые;
- 4) по уголовным делам о мелких нарушениях уголовного закона, наказуемые исключительно штрафом (суд может, например, оштрафовать нарушителя дорожных правил).

И еще раз хотим обратить внимание на – он составляет два месяца со дня ознакомления с обжалуемым административным актом или со дня его публикации. *сроки обращения с жалобой в суд*

Подача искового заявления не приостанавливает действия оспариваемого акта. Решение администрации должно исполняться, управленческий процесс не должен стопориться. Он может быть приостановлен судом только по заявлению истца и только при наличии двух условий:

- если от исполнения решения учреждения могут наступить серьезные последствия;
- и если ущерб от него может оказаться существенным и даже невозполнимым.

В своем заявлении истец обязан привести веские аргументы в подтверждение наличия этих условий. Классическим примером является случай со строительством здания: поскольку воздвигнутое здание обычно невозможно разрушить, начало его сооружения лучше поэтому отсрочить.

. Во всех административных судах процесс обязательно состязательный. В нем участвуют две стороны – истец и ответчик, которые выдвигают аргументы и предоставляют доказательства. Каждая из сторон в суде имеет возможность получить информацию об аргументах, представленных другой стороной, и познакомиться с любыми документами, приобщенными к делу.

Особенности реализации принципа состязательности и гласности в административном судопроизводстве

Между тем административный судья обязан занимать в процессе, т.е., обеспечивая гражданину правовую защиту, он должен самостоятельно принимать меры по сбору недостающих материалов и доказательств. Мы нарочно обращаем на это внимание, поскольку в административно-судебном процессе и связано это с положением сторон в государстве, с их правовыми возможностями по доказыванию собственных позиций. Это является одной из отличительных особенностей административного судопроизводства, которым оно существенно отличается от классического состязательного процесса присущего гражданскому судопроизводству.

Ведь, обычному участнику процесса – простому гражданину противостоит в суде могущественное учреждение – государство, обладающее достаточно профессиональным аппаратом в виде, например, органов юстиции и прокуратуры. Чтобы как-то уравновесить их шансы, административный суд вынужден помочь частному лицу. Поэтому, например, суд может обязать администрацию представить необходимые документы, сформулировать мотивы обжалуемого решения и даже провести специальное административное расследование. При этом суд должен следить за тем, чтобы не были раскрыты оборонные секреты и врачебная тайна. В частности, содержание личных медицинских документов может стать известным только лицу, к которому они относятся. *активную роль*

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «Литрес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на Литрес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.