
АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, НА УКРАИНЕ И В РЕСПУБЛИКЕ ГРУЗИИ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ

С.И. Ибрагимов

Кафедра коммерческого права
Таджикский государственный университет коммерции
ул. Дехоти, 1/2, Душанбе, Таджикистан, 734031

В статье проанализирована практика формирования и перспективы развития системы административной юстиции в некоторых странах ближнего к России зарубежья. Отмечается, что в результате проводимых судебно-правовых реформ в Украине и Грузии сформирован институт административной юстиции и образованы системы административных судов, введено административное судопроизводство, что в России отсутствует. Сравняется законодательство этих государств, регламентирующее рассмотрение административно-правовых споров в административном судопроизводстве.

Ключевые слова: административная юстиция, административное судопроизводство, администрация, правовая система, законодательства.

После распада СССР во всех постсоветских государствах начался процесс преобразования государственно-правовой системы, охватывающий в том числе и судебную систему. Практика показала, что реформа судебной системы является одним из самых сложных участков конституционной реформы, на котором большинство стран СНГ или сильно задержались, или не продвинулись вовсе. Даже в Российской Федерации, где имеется исторические предпосылки института административной юстиции [4. С. 4], существует научно обоснованная доктринальная база и разработана целостная концепция данного правового феномена, создание полноценной административной юстиции сильно запаздывает. Между тем судебная защита прав и свобод граждан в современном мире становится едва ли не самой главной «несущей конструкцией» конституционализма, в связи с чем многие ученые-правоведы говорят о современном правовом государстве как о «государстве судей» [3].

Смысл и значение столь высокой оценки судебной власти, на наш взгляд, заключается в том, что во всех новых конституциях независимых государств красной нитью проходит идея разделения властей, в которой отражена роль суда в этой системе как самостоятельной ветви государственной власти. Этой власти отводится ключевая роль в системе сдержек и противовесов, благодаря чему судебная власть приобретает универсальный характер, то есть в юрисдикцию судов включается рассмотрение не только частноправовых споров или конфликтов, но и противоречий публичного характера. Разрешение споров в

сфере публично-правовых отношений относиться к ведению административной юстиции.

Опыт зарубежных стран свидетельствует, что создание современной системы административной юстиции имеет важное значение для утверждения верховенства права.

Органы публичной администрации и должностные лица демократического общества не только наделяются правом издавать административные акты, порождающие правовые последствия для граждан, но и несут обязанность действовать в рамках должной процедуры, отвечать за противоправные действия и возмещать ущерб, причиненный такими действиями. Поэтому большинство государств постсоветского пространства начали свои судебные-правовые реформы с формирования института административной юстиции, которая представляет огромную ценность в строительстве правового государства.

Следует отметить, что административной юстиции как явлению правовой действительности посвящено много работ, в которых она рассматривается в историческом, юридически-содержательном и сравнительно-правовом аспектах [13]. Однако в рамках данного исследования нами не ставится цель вступать в теоретическую полемику о юридических свойствах понимания данного института. Вместе с тем нами ставится задача проанализировать, каковы новые подходы к формированию данного института в Украине и Грузии, сравнить законодательство этих стран с российским.

В настоящее время в России судебный порядок обжалования неправомерных актов, действий (бездействия) органов государственной власти, несмотря на проблемы с подведомственностью, дуализма [16] подходов к определению компетенции, реализуется через суды общей юрисдикции и арбитражные суды. Кроме того, своего решения требует главный вопрос: нужна ли России специализированная система административных судов [17. С. 12] или можно обойтись специализацией судей [2. С. 91].

В свете новых инициатив Президента Российской Федерации на первый план выступает законодательное обеспечение административной юстиции, принятие Государственной Думой законопроектов [5], Кодекса об административном судопроизводстве РФ. Актуальным становится решение вопросов о создании специальных правил административного судопроизводства, формирование новой ветви органов правосудия, т.е. системы административных судов, и комплектование корпуса административных судей высококвалифицированными кадрами.

Необходимо отметить, что конституционное положение об осуществлении судебной власти административным судопроизводством (ст. 118) сводится только к рассмотрению дел об административных правонарушениях, как это наблюдается на практике правопонимания некоторых государств СНГ [7], в частности государств Центральной Азии.

Относительно формирования в России будущих административных судов, по мнению профессора Н.Г. Салищевой [6], в настоящее время существуют две

основные позиции. Представители одной точки зрения предлагают создавать административные суды в качестве специализированной ветви в системе судов общей компетенции. Эта позиция нашла свое отражение в проекте федерального закона, подготовленного Верховным Судом РФ и представленного в Государственную Думу еще в 2000 г.

Сторонники другой точки зрения поддерживают идею создания самостоятельной системы административных судов. Поэтому большой интерес у российских ученых-административистов вызывает опыт ФРГ по организации и функционированию административных судов и правовому регулированию их деятельности.

В контексте высказываний авторитетных ученых науки административного права, занимающихся проблемами административной юстиции, каким мы считаем в том числе и профессора Н.Г. Салищеву, следует отметить, что Россия и Российская юридическая наука была и остается ведущим по отношению других стран постсоветского пространства. Однако в вопросе формирования и функционирования института административной юстиции в некоторых из государств ближнего зарубежья накоплен определенный весьма полезный опыт, изучение которого, на наш взгляд, по многим факторам является полезным и для Российской Федерации.

Административная юстиция как судебный механизм защиты прав человека от нарушений и злоупотреблений со стороны публичной администрации для украинской правовой системы является не новым институтом [1]. После распада СССР потребность в создании системы административных судов в Украине получила официальное признание: сначала на уровне концепции, впоследствии на законодательном уровне.

Концепцией судебной-правовой реформы, утвержденной Верховной Радой в 1992 г., было предусмотрено постепенное внедрение административной юстиции: начиная от специализации судей и создания специализированных судебных коллегий и заканчивая созданием вертикали административных судов.

Конституция Украины [8] от 28 июня 1996 г. закрепляет, что правосудие на Украине осуществляется только судами — Конституционным Судом Украины и судами общей юрисдикции (раздел VIII ст. 124). Система судов общей юрисдикции базируется на принципах территориальности и специализации (раздел VIII ст. 125). Таким образом, Основной закон Украины допускает существование в системе судов общей юрисдикции специализированных судов — в частности, административных судов. В свою очередь система административных судов определена Законом «О судоустройстве и статусе судей» от 7 июля 2010 г. (до этого времени она была установлена Законом «О судоустройстве Украины» 2002 г.).

Закон «О судоустройстве Украины» от 7 февраля 2002 г., давая классификацию судов общей юрисдикции (ст. 18), раскрывает принципы специализации, каковым является и административные специализированные суды (ст. 19). За-

кон также определяет правовой статус и компетенцию Высшего административного суда Украины (ст. 38–46).

Кодекс административного судопроизводства Украины (далее — КАСУ) от 06.07.2005 является базовым правовым актом, в котором содержатся как нормы материального, так и процессуального права. Кодекс состоит из семи разделов, каждый из которых, за исключением раздела 1 «Общие положения», раздела 6 «Меры процессуального принуждения» и раздела 7 «Заключительные и переходные положения», делится на главы.

Кроме КАСУ, источником регулирования правового статуса административных судов на Украине являются и Указы Президента Украины (например, Указ Президента Украины от 01.10.2002 № 889/2002 «Про Апелляционный суд Украины, Кассационный суд Украины и Высший административный суд Украины») [12]. Согласно п. 1 Указа Президента Украины от 16 ноября 2004 г. «Об образовании местных и апелляционных административных судов, утверждении их сети и количественного состава судей» с 1 января 2005 г. в системе административных судов Украины образованы местные административные суды на уровне областей и городов Киева и Севастополя.

Конкретизируя нормы Конституции Украины, КАСУ формулирует важный правовой принцип — правосудие по административным делам осуществляется административными судами. При этом юрисдикция административных судов распространяется на все публично-правовые споры, кроме споров, для которых законом установлен иной порядок судебного разрешения (ст. 4 КАСУ).

В КАСУ закреплено определение административного судопроизводства. Это деятельность административных судов по рассмотрению и разрешению административных дел в порядке, предусмотренном КАСУ (п. 4 ч. 1 ст. 3 КАСУ).

КАСУ также дает легальное определение административного суда — суд общей юрисдикции, к компетенции которого КАСУ отнесено рассмотрение и разрешение административных дел (п. 2 ч. 1 ст. 3 КАСУ). Определение дается через компетенцию административного суда.

В целом, с методологической точки зрения, в Кодексе достаточно четко определяются основные понятия и институты административного судопроизводства, что, как правило, позволяет избежать какого-либо их двойного толкования.

КАСУ предусматривает следующие виды судебных инстанций по рассмотрению административных дел:

- местные общие суды, выступающие как административные;
- апелляционные административные суды;
- окружные административные суды;
- Высший административный суд Украины;
- Верховный суд Украины.

Получается своеобразная правовая конструкция: специализированными судами общей юрисдикции, то есть административными судами, являются апелляционные административные суды, окружные административные суды и

Высший административный суд Украины; судами общей юрисдикции, к компетенции которых относится рассмотрение административных дел — местные общие суды, выступающие как административные, Верховный суд Украины, т.е. двойственная система административного судопроизводства. Из этого следует, что при судах общей юрисдикции, рассматривающих гражданские дела по правилам ГПК Украины № 1618-IV от 18.03.2004 [18. С. 492], имеются судьи, рассматривающие и административные дела по правилам КАСУ [19. С. 409]. Именно такую конструкцию, на наш взгляд, пытаются внедрить в судебную систему Республики Таджикистан, где Программой судебно-правовой реформы РТ на 2011–2013 гг. предусмотрены образование в составе районных и городских судов общей юрисдикции должности административного судьи [12].

Таким образом, на Украине действующим законодательством создана многоуровневая система судов общей юрисдикции, к компетенции которых согласно КАСУ отнесено рассмотрение и разрешение административных дел.

Особенностью КАСУ является и то, что в ней (п. 1 ч. 1 ст. 3) дается определение административно-юрисдикционного дела — это переданный на разрешение административного суда публично-правовой спор, в котором хотя бы одной из сторон является орган исполнительной власти, орган местного самоуправления, их должностное или служебное лицо или иной субъект, осуществляющий управленческие властные функции на основе законодательства, в том числе во исполнение делегированных полномочий.

Однако в каком значении употребляется термин «публично-правовой спор», КАСУ не определяет. Это порождает ряд проблем. В частности, не решен окончательно вопрос о разграничении юрисдикции хозяйственных и административных судов по критерию разделения права на публичное и частное [10. С. 407].

В КАСУ подробно определена *территориальная, предметная и инстанционная* подсудность административных дел административным судам и судам общей юрисдикции, к компетенции которых относится рассмотрение административных дел.

Предметная подсудность разграничивает административные дела, относя их к ведению того или иного суда в зависимости от характера, сложности и общественной значимости административного дела.

В КАСУ закреплен важный правовой принцип, который должен выступать дополнительной гарантией защиты прав и законных интересов как физических, так и юридических лиц — в случае неопределенности предметной подсудности административного дела такое дело рассматривается местным административным судом по выбору истца (ч. 5 ст. 18 КАСУ).

Окружным административным судам подсудны административные дела, в которых одной из сторон является орган государственной власти, другой государственный орган, орган власти Автономной республики Крым, их должностное либо служебное лицо, кроме дел по поводу их решений, действий/бездействия, и дела об административных проступках (ч. 2 ст. 18 КАСУ).

В соответствии с КАСУ Высшему Административному Суду Украины как суду первой и последней инстанции подсудны лишь две категории дел: а) по установлению ЦИК Украины результатов выборов или всеукраинского референдума; б) по отмене регистрации кандидата на пост Президента Украины.

Инстанционная подсудность решает вопрос о том, в качестве какой инстанции тот или иной суд разбирает и/или пересматривает административные дела.

Согласно КАСУ различаются суды первой инстанции, суды апелляционной инстанции, суды кассационной инстанции и суды с особым правовым статусом.

Судами первой инстанции в случаях, установленных КАСУ, являются местные общие суды, выступающие как административные, окружные административные суды и Высший Административный Суд Украины (ч. 1 ст. 20 КАСУ). Апелляционные административные суды пересматривают судебные решения местных общих судов, выступающих как административные, находящихся в пределах их территориальной юрисдикции, в апелляционном порядке как суды апелляционной инстанции (ч. 3 ст. 20 КАСУ). Высший Административный Суд Украины, в случаях установленных КАСУ (ч. 6 ст. 117 КАСУ), пересматривает в апелляционном порядке как суд апелляционной инстанции судебные решения окружного арбитражного суда, территориальная юрисдикция которого распространяется на город Киев. Кроме того, Высший Административный Суд Украины пересматривает решения местных общих судов, выступающих как административные, и окружных арбитражных судов в кассационном порядке как суд кассационной инстанции (ч. 3 ст. 20 КАСУ).

Верховный Суд Украины является судебной инстанцией по разрешению административных дел с особым статусом. Верховный суд в соответствии с КАСУ пересматривает судебные решения административных судов по исключительным обстоятельствам.

Таким образом, нужно отметить, что КАСУ имеет одну очень важную с практической точки зрения особенность — многие нормы, регулирующие порядок предъявления административных исков, апелляционного и кассационного обжалования и ряд других норм, имеют схожесть с нормами, изложенными в ГПК Украины. Поэтому, как правильно, на наш взгляд, отмечает И. Костин, унификация процессуальных норм имеет неоспоримое преимущество, так как облегчает жизнь судьям, юристам и дает возможность избежать ошибок, которые всегда встречаются при применении процессуальных законов, а еще в таком количестве, как на Украине [17. С. 102].

Рассмотрев систему административных судов на Украине, можно сделать выводы о том, что в республике созданы и развиваются достаточно основательная законодательная база для создания самостоятельной системы административных судов. Сформированная система включает как специализированные административные суды, так и общие суды, к компетенции которых относится рассмотрение административных дел. Систему административных судов Украины сложно однозначно отнести к какой-либо модели построения админист-

ративной юстиции. При этом можно с уверенностью констатировать, что наибольшее сходство наблюдается с германской моделью и смешанной моделью организации административной юстиции.

Много положительного опыта по формированию административной юстиции накоплено и в Грузии. Продолжающаяся судебно-правовая реформа в Республике Грузии создала своеобразно особенную судебную систему. Согласно Конституции 1995 г. судебная власть в Грузии осуществляется посредством конституционного контроля, правосудия и в иных установленных законом формах. Правосудие осуществляется общими судами. Их система и порядок судопроизводства устанавливаются законом. Учреждение военных судов допускается только в условиях войны и только в системе общих судов. Создание чрезвычайных и специальных судов не допускается.

Особенности, о которых мы говорили, вытекают именно из данной нормы Конституции, которой конституционный контроль признан осуществлением судебной власти, т.е. правосудием. Но понятие «правосудие» Конституция использует для обозначения «иных» установленных законных форм осуществления судебной власти. При этом в чем заключается осуществление судебной власти в форме контроля, Конституция не определила и даже не дает отсылочную оговорку (ст. 82).

Следует отметить, что только Конституция Грузии по сравнению с Конституциями других стран СНГ (например, России, Казахстана, Таджикистана и др.) не проводит различие между гражданскими и военными, что является, на наш взгляд, очень важной темой для обсуждения, например в республиках Центральной Азии, поскольку в мирное время их содержание, например для Республики Таджикистан, очень дорого обходится государственной казне. Поэтому Конституция Грузии совершенно справедливо устанавливает, что в мирное время учреждение военных судов в республике не допускается (ч. 3 ст. 83).

В Грузии строго регламентирована процессуальная форма деятельности судов; особый порядок формирования органов судебной власти, предусматривающий особые требования к ее представителям, особый статус и особые социальные гарантии их независимости, которые делают предпочтительной судебную форму защиты прав и свобод личности. В п. 1 ст. 42 Конституции Грузии отмечается, что «Каждый человек имеет право обратиться в суд за защитой своих прав и свобод» [7]. Кроме того, ст. 91 Конституции Грузии к учреждениям судебной власти относит и прокуратуру, что также является характерной отличительной чертой в сравнении с конституциями других стран СНГ.

Административное судопроизводство в Грузии было введено с 2000 г., с момента вступления в действие Административно-процессуального кодекса, принятого 23 июля 1999 г. Тогда же вступил в действие Общий административный кодекс от 25 июня 1999 г.

Административные дела по грузинскому законодательству рассматриваются общими судами, поскольку, как уже отмечалось, по Конституции «правосудие осуществляется общими судами» (ст. 83), действующими на основании Ор-

ганического закона «Об общих судах» от 13 июня 1997 г. Поэтому, несмотря на существование административно-процессуального кодекса (АПК), в административном судопроизводстве в субсидиарном порядке применяются также положения Гражданского процессуального кодекса.

Характерно, что административные дела в качестве первой инстанции общими судами рассматриваются и в порядке так называемой ограниченной компетенции, которые рассматривают судьи-магистраты (аналог мировых судей), все другие административные дела — районные и городские суды, а во второй инстанции — апелляционные суды, в кассационной инстанции — Верховный Суд. В апелляционных судах и Верховном Суде созданы палаты по административным делам.

Помимо общих правил рассмотрения административных дел в АПК Грузии имеются главы, определяющие особенности рассмотрения дел о выдаче судом приказов о проверке деятельности предпринимателя по заявлению контролирующего органа, о реализации подвергнутого аресту имущества налогоплательщика, о помещении лиц в стационар в целях принудительной психиатрической помощи; дел о пресечении насилия в семье, защите жертв насилия и оказании помощи жертвам насилия в семье (в частности — о выдаче охранный ордера и утверждении сдерживающего ордера); дел, связанных с присвоением лицу статуса беженца или предоставлением убежища и др., которые аналогичны с английской административной юстицией, т.е. выдачи судебных приказов общими судами Великобритании.

Следует подчеркнуть и то обстоятельство, что в Грузии некоторые категории дел, которые во многих странах СНГ рассматриваются по правилам административного судопроизводства [16. С. 12], отнесены к компетенции Конституционного Суда. Это, например, споры по разграничению компетенции между государственными органами; вопросы конституционности создания и деятельности политических объединений граждан; дела по иску лица о неконституционности нормативных актов любых органов применительно к конституционным правам и свободам человека (ст. 89 Конституции).

Таким образом, следует еще раз отметить, что накопленный опыт зарубежных стран, принявших классические модели административной юстиции, и опыт формирования института административной юстиции стран СНГ, на наш взгляд, является тем необходимым эмпирическим материалом, которым можно воспользоваться при формировании собственной модели административной юстиции как в России, так и в странах Центральной Азии.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Административная юстиция в Украине: Учеб. пособие / Под общ. ред. А.Т. Комзюк. — М.: Прецедент, 2009.
- [2] *Бахрах Д.Н.* Панорама судебного контроля за деятельностью администрации в России // Проблемы административной юстиции: Материалы семинара. — М.: «Статут» 2002.

- [3] Додонов В.Н. Судебная система и конституционный надзор в странах СНГ и Балтии. URL: <http://www.juristlib.ru>.
- [4] Зеленцов А.Б. Административная юстиция: Учеб. пособие. — М., 1997.
- [5] Ибрагимов С.И. Адлияи маъмури дар Чумхурии Тоҷикистон: падидаи хифзи судии хуқуқ ва озодихои шахрвандон. — Душанбе: «Ирфон», 2011 (на тадж. языке).
- [6] ИГП-ФПГ. Международный круглый стол: «Внесудебный контроль административных решений» 23 ноября 2011 г., (обзор). URL: <http://igpran.ru/nlive/2942>.
- [7] Конституция Грузии от 24 августа 1995 г. // Конституции стран СНГ. URL: <http://constitutions.ru/archives/209>.
- [8] Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР (ред. станом на 12.04.2012). URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр>.
- [9] Костин И. Комментарий к статье «Двойня с сюрпризом» // Профиль. — 2005. — № 35.
- [10] Москаленко И. Кто на свете всех административней? Проблемы разграничения административных и хозяйственных судов: иллюзии и реальность // Юридическая практика. — 2005. — № 41.
- [11] Проект ФКЗ «О федеральных административных судах в Российской Федерации» № 7886-З (ред., принятая ГД ФС РФ в первом чтении 22.11.2000 Постановлением ГД ФС РФ от 22.11.2000 № 824-III ГД «О проекте Федерального конституционного закона "О федеральных административных судах в Российской Федерации"») // Справочная правовая система «КонсультантПлюс»
- [12] Программа судебно-правовой реформы Республики Таджикистан на 2011–2013 гг. // Решения Президента и Правительства Республики Таджикистан. — 2011. — № 1. — Ст. 254.
- [13] Соловьева А.К. Перспективы развития административной юстиции в России: организационный и формальный подход // Правоведение. — 1999. — № 1.
- [14] Стариков Ю.Н. Административная юстиция. Проблемы теории. — Воронеж, 1998.
- [15] Указ Президента України `Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України` від 01.10.2002 №889/2002. URL: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf>.
- [16] Устюжанинова Е.А. Современная административная юстиция Великобритании: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. — М.: РУДН, 2012.
- [17] Хаманева Н.Ю. Проблемы административной юстиции на современном этапе развития России как института защиты прав и свобод граждан в сфере исполнительной власти // Проблемы административной юстиции: Материалы семинара. — М.: «Статут», 2002.
- [18] Цивільний процесуальний кодекс України № 1618-IV від 18.03.2004 // Відомості Верховної Ради. — 2004. — № 40–41, 42. — Ст. 492.
- [19] Щербак С. Жалуемся на исполнителя по-новому. Вопросы исполнительного производства в разрезе КАС Украины // Юридическая практика. — 2005. — № 43.

**ADMINISTRATIVE JUSTICE IN THE RUSSIAN FEDERATION,
UKRAINE AND THE REPUBLIC OF GEORGIA:
COMPARATIVE LEGAL SURVEY**

S.I. Ibragimov

The Department of Commercial Law
Tajik State University of Commerce
1/2, Dehot st., Dushanbe, Tajikistan, 734031

In the article the practice of forming and development prospects of administrative justice system in some countries of the near abroad to Russia. It is noted that as a result of the judicial and legal reform in Ukraine and Georgia Institute of Administrative Justice shaped and formed the administrative court system, type your administrative remedies. Compares the legislation of those States governing consideration of administrative and legal disputes in administrative proceedings.

Key words: administrative justice, administrative proceedings, the administration, the legal system and legislation.