



23. О дальнейшем совершенствовании деятельности органов госарбитража и повышении их роли в укреплении законности и договорной дисциплины в народном хозяйстве : Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 февраля 1987 г. № 190 // СП СССР. – 1987. – № 15. – Ст. 59.

24. Правила рассмотрения хозяйственных споров государственными арбитражами : Утв. Постановлением Совета Министров СССР от 05 июня 1988 г. № 440 (в ред. Постановления Совета Министров СССР от 16 апреля 1988 г. № 490) // СП СССР. – 1988. – № 19–20. – Ст. 59.

25. Арбитражный процессуальный кодекс Украины : Закон Украины від 06 листопада 1991 р. № 1798-XII // ВВРУ. – 1992. – № 6. – Ст. 56.

26. Про внесення змін до Арбитражного процесуального кодексу України : Закон від 21 червня 2001 р. № 2539-III // ВВРУ. – 2001. – № 36. – Ст. 188.

27. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07 липня 2010 р. № 2453-VI // ВВРУ. – 2010. – № 41–42, № 43, № 44–45. – Ст. 529.

ВЫСШИЕ СУДЕБНЫЕ ИНСТАНЦИИ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ СТРАН КОНТИНЕНТАЛЬНОЙ ЕВРОПЫ: ОПЫТ ДЛЯ УКРАИНЫ

Станислав КОТОРОБАЙ,

соискатель кафедры теории и истории государства и права
Киевского международного университета

Summary

In the article the comparative aspects of the legal adjusting of activity of higher judicial bodies of administrative justice are examined by the norms of legislation of separate countries of continental Europe. From positions of the effective providing of rights and freedoms of man, and also with the purpose of development of the legal system of Ukraine, an analysis is carried out higher organs of the system of the administrative legal proceeding of such European countries: Austria, Germany, France, Lithuania, Italy, Poland, Portugal, Finland, Czech, Sweden and other states. On the basis of the generalized foreign practices of functioning of higher judicial instances, examining administrative cases, grounded suggestion about making alteration in a national legislation, touching the improvement of activity of the Higher administrative court of Ukraine.

Key words: administrative legal procedure, foreign practices, supreme judicial authority, administrative court, administrative cases.

Аннотация

В статье рассматриваются сравнительные аспекты правового регулирования деятельности высших судебных органов административной юстиции нормами законодательства отдельных стран континентальной Европы. С позиций эффективного обеспечения прав и свобод человека, а также с целью развития правовой системы Украины осуществляется анализ высших органов системы административного судопроизводства следующих европейских стран: Австрии, Германии, Франции, Литвы, Италии, Польши, Португалии, Финляндии, Чехии, Швеции и других государств. На основании обобщенного зарубежного опыта функционирования высших судебных инстанций, рассматривающих административные дела, обоснованы предложения о внесении изменений в национальное законодательство, касающиеся усовершенствования деятельности Высшего административного суда Украины.

Ключевые слова: административное судопроизводство, зарубежный опыт, высший судебный орган, административный суд, административные дела.

Постановка проблемы. Избранный Украиной европейский курс развития предопределяет необходимость учета международных стандартов и позитивного зарубежного опыта функционирования системы административных судов, существование которой предусматривает: обеспечение доступного и справедливого судопроизводства, независимость, беспристрастность и профессионализм судей, юридическую определенность, единство судебной практики, открытость судебных решений, а также повышение эффективности их исполнения, создание альтернативных способов разрешения споров.

Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью научно-го поиска оптимальной модели функционирования Высшего административного суда Украины как особенного

субъекта административно-процессуальных правоотношений с учетом зарубежного опыта правовой регламентации деятельности высших судебных инстанций по рассмотрению административных дел.

Состояние исследования. На актуальности сравнительных исследований правового регулирования субъектов административного судопроизводства акцентируют внимание современные исследователи эволюции административной юстиции, а именно: С.Ю. Войнолович, О.В. Кузьменко, О.В. Муза, П.В. Пантелиенко, работы которых послужили фундаментальной базой для дальнейшего исследования рассматриваемых вопросов.

Целью статьи является обобщение европейского опыта функционирования высших судебных инстанций по рассмотрению административных дел



с позиций возможного заимствования в процессе усовершенствования деятельности Высшего административного суда Украины в качестве особенного субъекта административно-процессуальных правоотношений.

Изложение основного материала.

Организационное построение административной юстиции в некоторых странах имеет свои особенности, которые не всегда можно рассмотреть в рамках традиционных моделей, предложенных в литературе. В связи с этим основное внимание современных исследователей сосредоточивается на изучении характерных черт организации и функционирования института административной юстиции в отдельно взятых странах. Несмотря на значительное влияние национальных особенностей, культурных и правовых традиций и обычаев, экономических, социальных и политических факторов развития общества, существующая в Украине система административных судов развивалась в соответствии с моделью административной юстиции, свойственной большинству стран континентально-европейской системы права.

Изучение мирового опыта функционирования административной юстиции позволяет ученым отметить свойственную европейским странам полиструктурность и определение процессуальной составляющей права и, в большей мере, кодификацию процессуальных норм. Построение системы европейского права учитывает предметный, функциональный и структурный критерии, благодаря которым выделяются отрасли публичного права (наряду с частными), в частности процессуального [1]. Специализированное судопроизводство, определенное по отраслевому принципу, характеризует судебную систему большинства стран континентально европейской системы права. Что касается возможного заимствования опыта построения системы административных судов в Украине, в первую очередь привлекает внимание организация и деятельность высших судебных органов Германии и Франции как государств с очень похожей системой правовых источников, структурой права и тому подобное.

Система административной юстиции Германии создана для рассмотрения жалоб физических и юридических лиц на действия и акты органов государ-

ственного управления, а также для разрешения споров между органами местного самоуправления. Возглавляет эту систему Федеральный административный суд, который находится в г. Лейпциг. Во всех землях ФРГ (кроме Нижней Саксонии и Шлезвиг-Гольштейна, где действует общий суд для двух земель) образованы Высшие административные суды, к компетенции которых относится рассмотрение апелляционных, а при некоторых условиях и кассационных жалоб на решение административных судов земель. В составе Федерального административного суда функционируют 12 сенатов (10 ревизионных, 2 – по делам воинской службы), специализирующихся в определенных отраслях: права иностранцев и лиц, просящих политического убежища; публичное служебное право, право социальной помощи, публичное строительное право; дисциплинарное право и т. п.

Для обеспечения единства судебной практики в Федеральном административном суде Германии функционирует Большой сенат, в состав которого входят Председатель суда и 14 судей, которые назначаются Президиумом Федерального административного суда на один год. Большой сенат принимает решение в соответствии с § 11 Положения об административных судах [2, с. 266], в случае «если один из сенатов суда в своем решении отклоняется в том же правовом вопросе от уже когда-то принятого решения другого сената или Большого сената. Перед обращением к Большому сенату необходимо выяснить, остается ли сенат, решения которого противоречивые, на своей позиции. Также на рассмотрение Большого сената может быть внесен «правовой вопрос принципиального значения, решение которого содействует последующему развитию права или является необходимым для обеспечения единства судебной практики» [2, с. 269].

Федеральный административный суд в первой и последней инстанции уполномоченный рассматривать:

- споры между Федерацией и землями, а также между землями;
- иски о запрещении деятельности объединений;
- иски против действий Федеральной службы разведки;
- против Федеральной службы надзора за страховой отраслью;

– отдельные иски на основе Закона об ускорении строительства путей сообщений в связи с прокладкой путей, железнодорожных путей и строительства аэропортов, в новых землях;

– о пребывании иностранцев (миграционные споры);

– иски о мерах воздействия на поведение членов Германского бундестага.

Однако основной функцией Федерального административного суда ФРГ является ревизия – пересмотр административных дел, судебные решения по которым, как правило, вступили в законную силу. Законодательством предусмотрена обязательная процедура допуска ревизии в федеральном суде. Ревизия допускается лишь:

– в связи с необходимостью решить правовой спор принципиального значения (принципиальная ревизия);

– для устранения расхождений или закрепления единой судебной практики (ревизия расхождений);

– в связи с процессуальной ошибкой, на которой обосновывается принятое решение (процессуальная ревизия) [2, с. 268].

В отличие от административного судопроизводства Украины законодательством Германии предусмотрены случаи пересмотра административных дел высшей судебной инстанцией без обязательного их рассмотрения в апелляционном порядке. В соответствии с § 134 Положения об административных судах ФРГ участники могут обратиться в Федеральный административный суд с жалобой на решение административного суда в обход апелляционной инстанции в случае, если истец и ответчик в течение месяца с момента изготовления полного текста судебного решения, письменно согласятся на прямую ревизию и если такая ревизия признана допустимой решением или постановлением суда [2, с. 289].

С позиций возможного заимствования представляют интерес положения относительно законодательного перечня «абсолютных» оснований пересмотра дела Федеральным административным судом. Так, в соответствии с § 138 «судебное решение следует всегда считать таким, которое основывается на нарушении федерального права, если состав суда, принявшего решение, не отвечает требованиям закона; в принятии решения принимал участие судья, который в



силу закона не имел прав исполнять обязанности судьи или ему заявлен отвод через подозрение в предубежденности; одному из участников было отказано в праве быть заслушанным судом; представительство одного из участников не отвечало требованиям закона (кроме случаев, когда ведение процесса осуществлялось на основании очевидного или молчаливого согласия); судебное решение принято в устном производстве, во время которого нарушались требования публичности судебного разбирательства; судебное решение необоснованно» [2, с. 291].

Административная юстиция Франции, как и Германии, составляет отдельную часть судебной системы страны, представленную совокупностью административных судов (во Франции функционируют 42 административных суда: 31 на территории страны и 11 в зарубежных владениях), сгруппированных под руководством Государственного Совета. Будучи высшим органом административной юстиции Франции, Государственный Совет осуществляет свою деятельность по двум направлениям: как судебный орган и как консультативный орган правительства. Важнейшие судебные функции юрисдикционной деятельности выполняет судебная секция, контролирующая рассмотрение споров и конфликтов. Компетенция судебной секции охватывает три уровня: во-первых, компетенцию суда первой и последней инстанции, во-вторых, апелляционную компетенцию: рассмотрение в порядке апелляции решений низовых судебных инстанций, организованных по территориальному принципу, региональных административных трибуналов и советов по рассмотрению конфликтов в системе управления; в-третьих, кассационную компетенцию: Государственный Совет является кассационным судом относительно решений, принятых судами последней инстанции, специализированными судебными учреждениями административной юстиции [3].

В соответствии с законом «О реформе судебного административного разбирательства» № 87-1127 от 31 декабря 1987 года во Франции созданы административные апелляционные суды (всего пять судов: в Бордо, Лионе, Нансе, Нанте и Париже), решения которых могут быть обжалованы в кассационном

порядке в Государственный Совет [4]. Кассационное обжалование зависит от предыдущего решения о допустимости жалобы. Если имеет место отмена любого решения административного суда апелляционной инстанции, то Государственный Совет вправе или направить дело в тот же суд, который принимал решение, для рассмотрения в другом составе или в другой суд такого же уровня; или решить дело по существу, если это оправдано интересами надлежащего отправления правосудия. Будучи высшей судебной инстанцией, Государственный совет наделен полномочиями рассматривать отдельные категории дел как суд первой и апелляционной инстанций (в частности дела о законности проведения кантональных и муниципальных выборов) [5, с. 38].

Таким образом, Государственный совет Франции является органом, совмещающим функции консультативного органа исполнительной власти и высшего административного суда. Подобно Германии, Государственный совет как высший судебный орган административной юрисдикции также функционирует в Нидерландах, Бельгии, Италии, Греции, Турции.

В соответствии с Законом Австрийской Республики «Об административном суде» все споры, вытекающие из управленческих отношений (их четыре вида: об обжаловании решений органов управления, об осуществлении непосредственного влияния органов управления на лицо, о бездеятельности таких органов, дела школьного управления) рассматриваются единственным судебным органом административной юрисдикции – Административным судом. В структуре Административного суда действуют сенаты, которые собственно и осуществляют функцию правосудия, а также пленум, исполняющий функции дисциплинарного суда в отношении судей Административного суда и решающий все вопросы организации деятельности этого учреждения. Стоит отметить особенности формирования состава Административного суда: в состав каждого сената должен входить, по меньшей мере, один судья, который на время назначения имел право допуска к судейской службе в судах общей юрисдикции. В состав сената, рассматривающего управленческие споры в отрасли финансов, кроме указанного

судьи, должен входить судья, который раньше занимал должности в высших финансовых органах страны. Общая численность суда не является постоянной и может корректироваться, но при этом не менее чем треть состава суда должна иметь право допуска к судейской службе и еще не менее четверти состава судей должны быть задействованы из специальных учреждений земель, где они занимались профессиональной управленческой деятельностью [6].

К полномочиям Государственного совета Италии принадлежит контроль над законностью актов правительства и министерств, рассмотрение жалоб на решения областных административных трибуналов, которые являются органами административной юстиции первой инстанции, рассмотрение жалоб на постановление и действия представителей исполнительной власти. Как верно считает Л. Фесенко, принадлежность Государственного совета к судебным органам является несколько противоречивой, что возможно объяснить особенностями его количественного формирования и осуществлением, наряду с судебными, других функций, преимущественно управленческих. Существование органа с такими административно-судебными функциями подтверждает взгляды о недопустимости его включения в систему судов обычной юрисдикции и опровергает предложения сторонников слишком широкой автономии специализированных составляющих судебной системы [7, с. 15].

Двухуровневую систему административных судов Польской Республики возглавляет Высший административный суд (далее – ВАС Польши), который функционирует в соответствии с Конституцией и Законами Польши «Об укладе административных судов», «О судопроизводстве в административных судах» [8]. ВАС Польши разделяется на три палаты, которые имеют определенную специализацию. Так, финансовая палата специализируется на налоговых спорах, хозяйственная – на делах хозяйственной деятельности, общедминистративная палата осуществляет надзор над сферой строительства водного хозяйства, окружающей среды, сельского хозяйства, занятости и тому подобное.

С целью осуществления контроля над деятельностью публичной администрации ВАС Польши рассматрива-



ет кассационные жалобы на решения воеводских административных судов; разъясняет правовые нормы, применение которых привело к противоречиям в судебной практике; рассматривает компетенционные споры между органами территориального самоуправления и органами правительственной администрации. Толкование ВАС правовых норм по конкретному делу является обязательными для воеводских судов. Решение ВАС обжалованию не подлежат, кроме случаев существенного нарушения норм законодательства Европейского союза (особенная ревизия) [8].

Высшие судебные инстанции из рассмотрения административных дел Литвы и Португалии, так же как и в Польше, представлены Высшим административным судом. В соответствии с Законом Литовской Республики «О судебной системе» Высший административный суд Литвы, кроме основной функции – осуществления правосудия в административных делах, формирует единообразную практику административных судов относительно толкования и применения нормативно-правовых актов путем принятия решений на пленарной сессии, анализа практики рассмотрения административных дел, консультирования судей [9].

Особенностью Высшего административного суда Португалии является декларация его правового статуса на конституционном уровне и распространения функций судебного контроля не только на административные, но и на налоговые суды страны. Так, в соответствии со ст. 212 Конституции Португальской республики «Высший административный суд является высшим органом в иерархии административных и фискальных судов, к компетенции которого принадлежит судебное разбирательство исков и жалоб, возникающих из налоговых и административных правоотношений» [10].

В Болгарии, Финляндии, Чехии и Швеции систему административных судов возглавляет Верховный административный суд, который обеспечивает точное и одинаковое применение законов в судопроизводстве. В частности, в Чехии Верховный административный суд является высшим судебным органом, который рассматривает административные дела как кассационный суд; принимает решение по делам о выборах, о роспуске или приостановке деятельности по-

литических партий и движений; решает компетенционные споры, а также осуществляет дисциплинарное производство в отношении судей, прокуроров, судебных приставов [11]. Судом высшей инстанции Швеции также является Верховный административный суд, который пересматривает в кассационном порядке решение административных судов. Особенностью судопроизводства в Верховном административном суде является процедура получения разрешения на обжалование, а также компетенционные полномочия, заключающиеся в возможности проверки законности решений правительства Швеции (институт проверки на законность) [12].

Развитую систему административных судов Финляндии возглавляет Верховный административный суд, который рассматривает жалобы на действия и решения всех административных государственных органов и их должностных лиц: Государственного Совета, министров, губернаторов, муниципальных чиновников. Суд является последней инстанцией для обжалования судебных решений. Ввиду того, что в системе административных судов Финляндии существует внутренняя специализация – действуют Страховой и Торговый (Рыночный) суды, то для отдельных категорий дел предусмотрена процедура получения права на обжалование (решение принимает коллегия в составе 3 судей), а отдельные категории дел (по вопросам страхования) вообще не подлежат обжалованию в Верховном административном суде. В структуре суда функционируют три коллегии: первая – рассматривает вопрос государственного и муниципального управления, эмиграции, охраны окружающей среды, строительства, землепользования; вторая – вопросы предпринимательской и другой экономической деятельности, государственной помощи и налогообложения; третья коллегия – дела относительно социального обеспечения, здравоохранения, и другие общие вопросы административного права.

Выводы. Таким образом, констатируется отсутствие в странах континентальной Европы единой универсальной модели высшего органа в системе административного судопроизводства и акцентируется на потребности учета украинским законодателем апробированного временами позитивного опыта отдельных государств.

Из позиций возможного заимствования опыта функционирования высшей судебной инстанции в системе административных судов заслуживают на внимание:

– предписания § 135 «Положения об административных судах ФРГ» о праве участников процесса обратиться в Федеральный административный суд с жалобой на решение административного суда в обход апелляционной инстанции;

– положения § 138 этого же акта, где приведен перечень «абсолютных» оснований пересмотра дела Федеральным административным судом;

– требования ст. 12 Закона Франции «О реформе административного судебного разбирательства», касающиеся обязанности Государственного Совета Франции принять окончательное решение в случае, если административное дело повторно (неоднократно) рассматривается в порядке кассационного обжалования;

– § 3 в. 285а Закона Польши «О судопроизводстве в административных судах» относительно запрета на обжалование постановлений ВАС, кроме случаев существенного нарушения норм законодательства Европейского союза (особенная ревизия).

В отличие от Высшего административного суда Украины высшим судебным инстанциям стран континентальной Европы свойственны такие признаки: декларация правового статуса на конституционном уровне (Австрия, Португалия, Польша); наличие полномочий по консультированию органов исполнительной власти и судей административных судов (Франция, Литва); наличие внутренней специализации в виде отдельных судов (Страховой и Торговый суд Финляндии); осуществление дисциплинарного производства в отношении судей, прокуроров, судебных приставов (Чехия).

Вместе с тем, невзирая на некоторые отличия в системе высших органов административного судопроизводства стран континентальной Европы, стоит подчеркнуть, что все существующие модели объединяет общая цель – осуществление эффективного контроля над правомерностью актов и действий органов публичной власти в отношении лиц частного права и предотвращение злоупотребления правом.



Список использованной литературы:

1. Анцупова Т. О. Система процессуальных норм права Ради Європи / Т. О. Анцупова // Право України. – 2012. – № 8. – С. 120–127.

2. Сборник законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. – Алматы : Фонд Сороса, Казахстан, 2012. – 800 с.

3. Тюрина О. В. Системи адміністративної юстиції ФРН і Франції: порівняльно-правовий аналіз / О. В. Тюрина // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. – 2000. – № 3. – С. 31–36.

4. Закон Франции о реформе административного судебного разбирательства № 87-1127 от 31.12.1987 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://constitutions.ru>.

5. Соловьев А. А. Французская модель административной юстиции : монография / А. А. Соловьев. – М. : Буки Веди, 2014. – 242 с.

6. Об административном суде : Закон Австрийской Республики № 297 от 26.06.1984 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://constitutions.ru>.

7. Фесенко Л. І. Правовий статус вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ у системі судового устрою : автореф. дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 ; Нац. ун-тет «Одеська нац. юрид. академія». – Одеса, 2011. – 20 с.

8. О судопроизводстве в административных судах : Закон Польши от 30.08.2002 г. // Законодательный Вестник. – № 153. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://constitutions.ru/archives>.

9. О судебной системе : Закон Литвы от 31.05.1994 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://constitutions.ru>.

10. Конституция Португальской Республики : Закон от 02.04.1976 г. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.concourt.am>.

11. Войнолович С. Ю. Зарубіжний досвід організації систем адміністративної юстиції / С. Ю. Войнолович // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 3. – С. 197–202.

12. Привезенцев А. Обзор судебной системы Швеции / А. Привезенцев. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.swedenrus.nu>.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВЫЕ ОТНОШЕНИЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

Дарья ЛАЗАРЕНКО,

соискатель кафедры конституционного, административного и финансового права
Открытого международного университета развития человека «Украина»

Summary

The article inferred that in the system of administrative and legal mechanism for regulating the use of natural resources a leading place belongs to the administrative and legal relations. Administrative relations in the sphere of regulation of the use of natural resources is a form of social interaction of subjects of public administration and objects of public administration. They arise on the basis of administrative laws. Their goal ensures the rights of citizens to a safe environment rational and economical use of natural resources.

Key words: administrative and legal relationships, use, environment natural resources, public administration.

Аннотация

В статье выведено, что от эффективного и экономного использования природных ресурсов, обеспечения охраны окружающей среды зависит стабильное функционирование национальной экономики, благосостояние населения, безопасность жизнедеятельности человечества. В системе механизма административно-правового регулирования использования природных ресурсов ведущее место принадлежит административно-правовым отношениям. Административно-правовые отношения в сфере регулирования использования природных ресурсов – это форма социального взаимодействия публичной администрации и объектов публичного управления, которая возникает на основании административно-правых норм с целью обеспечения прав граждан на безопасную окружающую среду, рациональное и экономное использование природных ресурсов.

Ключевые слова: административно-правовые отношения, использование, окружающая среда, природные ресурсы, публичная администрация.

Постановка проблемы. В условиях индустриального и постиндустриального общества природные ресурсы являются сырьевой базой для всех материальных установок человека. Однако природная среда является уникальной основой для существования живой природы, высшим существом которой является человек.

Другими словами жизнь человек за пределами природной среды не возможна. Все это приводит к тому, что человечество вынуждено для своего выживания рационально и бережно использовать природные ресурсы. Поэтому государство должно осуществлять функции по регулированию их использования [1].

Актуальность темы исследования. Ведущее место в системе обеспечения рационального использования природных ресурсов принадлежит нормам административного права, так как окружающая среда все больше истощается вследствие неэффективного использования и экологических катастроф [2].

От эффективного и экономного использования природных ресурсов, обе-

спечения охраны окружающей среды зависит стабильное функционирование национальной экономики, благосостояние населения, безопасность жизнедеятельности человечества и постепенная реализация модели устойчивого развития.

Поэтому обеспечения рационального использования природных ресурсов представляет собой ту сферу деятельности государства, которое определяет широкий круг экологических, социальных и экономических проблем, решение которых невозможно без активного участия государства [3].

В системе механизма административно-правового регулирования использования природных ресурсов ведущее место принадлежит административно-правовым отношениям.

Состояние исследования. На проблему административно-правовых отношений обращали свое внимание ведущие украинские ученые-административисты В.Б. Аверьянов, А.Н. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.В. Бевзенко, В.В.Галушко, П.В. Дихтиевский, Е.В. Додин, Р.А. Калюжный, С.В. Кивалов, Л.В. Коваль, В.К. Кол-