



Выводы. Вопрос реформирования административного, в том числе и административно-деликтного, законодательства, разработка и принятие нового кодифицированного административно-деликтного нормативно-правового акта, который бы отвечал современным требованиям правового, социального, демократического государства, являются весьма актуальными, и составляют приоритетные направления реформы, осуществляемой в Украине.

Список использованной литературы:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х (зі змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
2. Федоров І. Кодифікація адміністративного законодавства України: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / І. Федоров. – Запоріжжя, 2006. – 186 с.
3. Коломоець Т. Кодекс як джерело адміністративного права України: історія, сучасність та перспективи : [монографія] / Т. Коломоець, Ш. Гаджиева. – Запоріжжя : ЗНУ, 2014. – 176 с.
4. Словарь иностранных слов. – 18-е изд., стер. – М. : Русский язык, 1989. – 624 с.
5. Алексеев С. Общая теория права : в 2 т. / С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1982. – Т. 2. – 360 с.
6. Грищук В. Кодифікація кримінального законодавства України: проблеми історії, методології та теорії : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.08 / В. Грищук ; Київський університет імені Тараса Шевченка. – К., 1992. – 50 с.
7. Рогач О. Кодифікаційні акти в системі законодавства України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / О. Рогач ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К., 2003. – 18 с.
8. Котюк В. Теорія права : [навч. посібник для юрид.фак. вузів] / В. Котюк. – К. : Вентурі, 1996. – 208 с.
9. Теория государства и права : [учебник для вузов] / под ред. В. Лазарева. – М. : Норма, 2001. – 616 с.
10. Теория государства и права : [учебник для вузов] / под ред. В. Корельского и В. Перевалова. – М. : Норма, 2000. – 616 с.
11. Астахов Д. Об'єкт кодифікації адміністративно-процедурного законодавства України / Д. Астахов // Вісник Запорізького національного університету. – 2011. – № 1. – С. 175–180.

ИНСТИТУТ ОБЖАЛОВАНИЯ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ: ЕВРОПЕЙСКИЙ ПРАВОВОЙ ОПЫТ

Дмитрий ЛУЧЕНКО,

кандидат юридических наук, доцент, докторант

Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Summary

The article devotes to main trends of developing of appeal of administrative acts in European law and law of European states. The author pays attention to the role of appealing of administrative acts in democratic states. The limitations of right on appealing in the light of European standards are analyzed. Author also researches models of administrative appealing in European countries, e.g. in the aspects of its facultative (obligatory) character and correlation with court appealing. The problem of alternative means of dissolving of administrative disputes (mediation, negotiation) is also analyzed. The author proves that establishing of those means in Ukrainian law is inappropriate.

Key words: European standards of legal regulation, administrative appeal, legal conflict, administrative justice

Аннотация

Статья посвящена рассмотрению основных тенденций развития в европейском праве института обжалования решений, действий и бездействия субъектов властных полномочий. Обращается внимание на роль института обжалования административных актов в демократическом государстве. Анализируются пределы права на обжалование в свете европейских стандартов. Рассматриваются модели административного обжалования в европейских странах, в том числе в аспекте его факультативности (обязательности) и соотношения с судебным обжалованием. Изучается проблема альтернативных способов разрешения административных споров (медиация, переговоры). Доказывается, что их закрепление на законодательном уровне сегодня нецелесообразно.

Ключевые слова: европейские стандарты правового регулирования, обжалование в административном праве, административно-правовой спор, административная юстиция.

Постановка проблемы. Вопросы обжалования решений, действий и бездействия субъектов властных полномочий оправданно привлекают пристальное внимание ученых-административистов. Обеспечение надлежащих процедур обжалования, равно как и иных механизмов контроля государственной деятельности, являются важной задачей построения правового государства. Актуальность разработки данных вопросов обусловлена также их крайне слабым исследованием в советской правовой науке, что объясняется антидемократичностью концепций государственного управления и отношений «государство – человек», которые были определяющими в то время. Например, Т.М. Радько, характеризуя охранительную функцию права, рассматривает ее прежде всего в контексте противоправного поведения граждан или их объединений и практически не касается проблем ответственности государства, государственных органов и должностных лиц

[1, с. 129–138]. Отдельные отголоски подобных подходов, к сожалению, присущи и современному административному праву. Можно встретить работы, в которых гражданин всерьез рассматривается не как социальная ценность, а как «элемент производственных сил в государстве, источник добавочного продукта», который в своих действиях подчинен исключительно интересам государства [2, с. 60, 72]. В этом контексте российский ученый Ю.М. Стариков обоснованно констатирует, что уже давно настало время для крушения указанных концепций и подходов, для создания «нового мира» административного права как права обеспечения общественных интересов, реализации прав и свобод человека и гражданина, гарантирования «общественного блага» [3, с. 31]. В связи с этим, исследуя институт обжалования в административном праве, целесообразно обратить внимание на опыт его многолетнего эффективного функционирования в европейских правовых порядках, в которых



высокая социальная ценность человека не вызывает сомнений.

Целью статьи является анализ основных европейских стандартов и ориентиров развития в области правового регулирования процедур судебного и административного обжалования решений, действий и бездействия органов государственной власти.

Изложение основного материала. Следует отдельно подчеркнуть, что, по нашему мнению, нет оснований соглашаться с М.Я. Масленниковым, который противопоставляет «управленческую» и «юрисдикционную» концепции административного процесса [4, с. 224]. Мы исходим из того, что обжалование в сфере административного права является единой категорией, единым механизмом защиты прав частных лиц, а его разновидности, выделенные по способу обжалования, то есть административное и судебное, вместе образуют систему обжалования в административном праве. С учетом этого в пределах данной работы мы стремимся системно рассматривать европейский правовой опыт в сфере как административного, так и судебного обжалования.

Возможность обжалования в административном праве следует рассматривать как условие демократичности сферы государственного управления, ее способности реально обеспечивать и защищать права человека. Международный институт административных наук систематизировал основные принципы административного права и выделил четыре группы общих для западноевропейских стран принципов: 1) надежность и предсказуемость (правовая определенность); 2) открытость и прозрачность; 3) ответственность; 4) производительность и эффективность публичной администрации [5, с. 425]. Не вызывает сомнений то, что право на обжалование является необходимой составляющей полноценного воплощения этих принципов в жизнь, ведь обжалование является тем весомым рычагом, который удерживает деятельность субъектов властных полномочий в пределах закона, повышает эффективность, прозрачность и ответственность государственного аппарата.

Европейские документы в сфере прав человека и верховенства права исходят из того, что право на обжалование

решений, действий или бездействия административного органа является важным правом лица и значимой характеристикой правового государства. В соответствии со ст. 13 Конвенции о защите прав человека и основополагающих свобод (далее – Конвенция) каждый, чьи права и свободы, признанные в этой Конвенции, были нарушены, имеет право на эффективное средство юридической защиты в национальном органе, даже если такое нарушение было совершено лицами, которые осуществляли свои официальные полномочия. Указанная статья распространяется также и на административные споры, о чем свидетельствует практика Европейского суда по правам человека (например, решение по делу «Вильхо Ескелинен и др. против Финляндии» от 19 апреля 2007 г.). В Докладе о верховенстве права, принятом на 86 пленарном заседании Венецианской комиссии 25–26 марта 2011 г., указывается, что доступ к правосудию в независимых и непредвзятых судах, в том числе судебный контроль за административными актами, является элементом верховенства права и правового государства.

При этом европейским стандартам соответствует принцип предоставления частным лицами возможности обжалования решений, действий или бездействия субъектов властных полномочий как в судебной, так и внесудебной (административной) процедурах. Рекомендация Совета Европы № 0.К(86) о мероприятиях по предупреждению и сокращению чрезмерной нагрузки судов призывает к применению в необходимых случаях дружественного урегулирования споров как вне судебной системы, так и до или во время юридического рассмотрения. Важность и эффективность административного обжалования отмечены в Справочнике Совета Европы по принципам административного права, которые касаются отношений между административными органами и частными лицами (1996 г.). Как констатирует Л.С. Анохина, европейская практика свидетельствует о том, что ведомственное рассмотрение дел административными органами во многих случаях дает возможность во внесудебном порядке быстро урегулировать проблемы между частным лицом и соответствующими административными органами [6, с. 45].

Следует учитывать, что Рекомендация Rec(2001)9 Комитета Министров государств-членов Совета Европы об альтернативных методах урегулирования споров между административными органами и частными лицами от 5 сентября 2001 г. предусматривает несколько альтернативных средств урегулирования споров между административными органами и частными лицами, а именно: внутреннее (имеется в виду ведомственное, административное – Д. Л.) рассмотрение дел, примирение, посредничество, договорное урегулирование и арбитраж. Сегодня украинское законодательство предусматривает два из названных средств: административное (внутреннее) обжалование и примирение, которое возможно на любой стадии судебного разбирательства (ст. 51 Кодекса административного судопроизводства Украины). Среди отечественных ученых высказываются предложения относительно внедрения других альтернативных механизмов в решении административных споров. В частности, Л.Б. Сало отстаивает мысль о необходимости применения медиации (альтернативный способ решения спора путем достижения взаимоприемлемого решения с привлечением независимого медиатора) в сегменте публично-правовых споров [7, с. 140]. В то же время нам кажется сомнительной целесообразность закрепления на законодательном уровне подобных средств разрешения административно-правовых споров как по причине неготовности законодателя пойти на такой шаг, так и по причине возможных злоупотреблений в этой сфере (напомним, какую критику, временами справедливую, вызывала и вызывает деятельность третейских судов в Украине).

По нашему мнению, на современном этапе развития института обжалования в административном праве целесообразнее в первую очередь сосредоточиться на совершенствовании уже существующих способов обжалования и только потом затрагивать вопрос относительно внедрения новых. Тем более процедура примирения на практике используется достаточно редко, хотя имеет значительный потенциал в сфере мирного урегулирования споров. Связано это с тем, что властный субъект, являющийся стороной в споре, ограничен в возможностях его урегулиро-



вания лишь теми средствами, которые прямо предписаны ему действующим законодательством (в противном случае будет иметь место выход за пределы полномочий). Как правило, законодатель не уделяет должного внимания разработке и нормативному урегулированию таких средств, так как предполагает, что органы власти изначально осуществляют свою деятельность исключительно в законных рамках. Другим проблемным аспектом на пути применения процедуры примирения в спорах с субъектом властных полномочий является возможное последующее за таким примирением обвинение должностного лица, которое приняло решение о примирении от имени властного субъекта, в совершении коррупционного деяния. Таким образом, прежде чем расширять перечень альтернативных средств урегулирования споров между административными органами и частными лицами, целесообразно уделить внимание преодолению препятствий, которые не позволяют эффективно использовать уже существующие.

Следует отметить, что разделение на судебное и административное обжалование обусловлено тем, что эти разновидности обжалования основываются на различных организационных принципах и, соответственно, регулируются по-разному. Административное обжалование является бесплатным, оперативным, менее регламентированным в части определения самой процедуры правом жалобщиков и т. п. (по сравнению с судебным обжалованием). Последний момент (уровень регламентированности) является достаточно важным и сложным, в связи с чем, как отмечает немецкий административист О. Люхтергандт, в Европе всегда обсуждался вопрос относительно того, не уменьшается ли эффективность и профессиональное качество административной процедуры (в нашем случае процедуры обжалования – Д. Л.) из-за ее чрезмерной урегулированности [8, с. 29]. Другой ученый Е. Шмидт-Ассман добавляет, что нормативно-правовая зарегулированность наносит вред самому праву. Правовое государство как государство сдержанности и умеренности требует того же и в вопросе использования ресурсов права, то есть придерживаться умеренности – иметь ощущение здоровой меры [9, с.

65]. С учетом этого административное обжалование по определению не нуждается в настолько детальной и глубокой регламентации, как в случае обжалования в судебном порядке. Добавим также, что на гибкости и простоте несудебных административных процедур акцентирует внимание и Рекомендация Rec(2001)9.

В свою очередь судебное обжалование является платным (государство устанавливает пошлину или сбор, который взимается за обращение в суд и является не только источником финансирования правосудия, но и фактором, сдерживающим от необоснованного использования средств судебной защиты), относительно длительным (по сравнению с административным обжалованием судебные процедуры требуют больше времени на их осуществление) и относительно более регламентированным (исключительная важность судебной системы для развития правового государства и весомость судебных полномочий требуют от законодателя максимально полного и точного урегулирования процесса судопроизводства).

Рассматривая институт административного обжалования более детально, отметим, что в целом для стран Европы свойственна кодифицированность института административного обжалования, что обычно проявляется в принятии специального закона об административной процедуре, который регламентирует основные вопросы обжалования в административном порядке. Такие законы приняты в Германии, Австрии, Испании, Латвии, Эстонии и других государствах. Некодифицированным данный институт остается в Великобритании, где это оправдано, учитывая особенности англо-американской правовой семьи, а также во Франции, где административное обжалование регулируется рядом законодательных актов, дополненных решениями Государственного совета, которыми и сформулированы несколько общих правовых принципов обжалования (соблюдение права на судебную защиту, обжалуемость любого решения низшего органа в высший, соблюдение беспристрастности и др.) [10, с. 57–58].

Говоря о процедуре административного обжалования, следует отметить, что общеевропейской модели та-

кой процедуры не существует. Обычно используется одна из двух форм:

1) административное обжалование может осуществляться путем представления жалобы руководителю органа, должностное лицо которого приняло обжалуемое решение, совершило действие, бездействовало, или к высшему органу соответствующей отрасли государственного управления;

2) при государственных органах могут создаваться специальные апелляционные структуры, которые по существу являются квазисудебными учреждениями. Они являются независимыми от других структурных подразделений определенного органа, обычно действуют с привлечением общественности и представителей экспертной среды, а деятельность для них основной. Например, в Нидерландах распространена практика, когда в муниципалитетах образуются специальные совещательные комиссии по рассмотрению жалоб на распоряжения муниципалитета. При рассмотрении жалобы, если комиссия отказывает в ее удовлетворении, это решение является окончательным. Если же комиссия находит основания для удовлетворения жалобы, то проект соответствующего решения передается уполномоченному субъекту для принятия решения по существу [11, с. 108].

Характеризуя европейский правовой опыт судебного обжалования, необходимо отметить, что способы судебного обжалования, порядок подачи и рассмотрения жалоб определяются моделью административной юстиции, внедренной в определенной стране. Так, во Франции, Германии, Болгарии, Австрии, Украине и других странах внедрена система специализированных судов, к юрисдикции которых отнесены споры с органами публичной власти. Причем в некоторых государствах разделено рассмотрение дел относительно административных правонарушений и, собственно, административных споров (Эстония, Украина). В других странах (Венгрия, Россия) отдельные суды административной юрисдикции не созданы. Отметим, что общеевропейской тенденцией сегодня является первый вариант (наличие специализированных административных судов). Это подтверждается и внедрением таких судов во многих странах Европы, в том числе



так называемых «новых демократиях» [12, с. 71–75], и активным обсуждением потребности в административных судах, которое продолжается в странах, где отсутствует административная специализация в системе судоустройства [3; 4].

Важным для развития института обжалования в административном праве Украины является также исследование европейского опыта относительно связи между административным и судебным обжалованием. Украинское законодательство в целом исходит из факультативности процедур административного обжалования, их неиспользование не препятствует обращению в суд. Этот подход позитивно оценен и в научных источниках. В частности, Л.Е. Кисель и В.П. Тимошук рассматривают административное обжалование как один из видов административной процедуры или как ее факультативную стадию [13, с. 144; 11, с. 105].

В целом, считая, что этот подход наиболее полно отвечает отечественным правовым реалиям, отметим, что факультативность административных процедур обжалования не является общепризнанной европейской практикой. Например, в Венгрии жалобу обычно можно подать лишь на окончательное решение органа управления, поэтому прежде чем обратиться за судебной проверкой решения, необходимо исчерпать все возможности обжалования в соответствующем органе [12, с. 72]. Так же должен действовать заявитель жалобы в Латвии. В Австрии административные дела в первой инстанции рассматривают административные трибуналы, которые формируются или как независимые органы, или как высшее подразделение органа управления [12, с. 70]. В ФРГ попытка досудебного урегулирования является обязательным условием принятия дела к судебному разбирательству. В свою очередь как необязательная процедура административное обжалование установлено во многих постсоциалистических странах (Украина, Россия, Эстония, Болгария и др.), что объясняется, вероятно, стремлением оградиться от своего рода бюрократии, а также утвердить авторитет судебной власти как основного защитника прав и свобод граждан.

Выводы. Следует отметить, что учет изложенных выше аспектов евро-

пейского правового опыта в сфере обжалования решений, действий или бездействия субъектов властных полномочий является необходимым условием дальнейшего совершенствования этого института как в праве Украины, так и других стран, которые стремятся к построению правового государства.

Список использованной литературы:

1. Радько Т.М. Основные функции социалистического права : [учебное пособие] / Т.М. Радько. – Волгоград : НИ и РИО ВСШ МВД СССР, 1970. – 142 с.
2. Демин А.А. Субъекты административного права Российской Федерации : [учебное пособие] / А.А. Демин. – М. : Книгодел, 2010. – 272 с.
3. Стариков Ю.Н. Административные суды в России: новые аргументы «за» и «против» / Ю.Н. Стариков ; под ред. и с предисл. В.И. Радченко. – М. : Норма, 2004. – 127 с.
4. Масленников М.Я. Российский административный процесс: перспективы легитимации, централизации и систематизации / М.Я. Масленников. – М. : Изд-во СГУ, 2009. – 275 с.
5. Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / [Н.И. Матузов, А.В. Малько, К.А. Скусь и др.] ; под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – Саратов : Изд-во ГОУ «Саратовская академия права», 2010. – 704 с.
6. Анохина Л.С. Особенности административной юстиции в Украине / Л.С. Анохина // Кримський юридичний вісник. – 2009. – № 1. – С. 40–47.
7. Сало Л.Б. Медіація як спосіб альтернативного вирішення окремих публічно-правових спорів / Л.Б. Сало // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні : Матеріали XVI регіональної науково-практичної конференції (Львів, 8–9 лютого 2010 р.). – Львів : Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, 2010. – С. 140–142.
8. Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині : збірник матеріалів. – пер. з нім. – К. : Тандем, 2006. – 180 с.
9. Шмідт-Ассман Е. Загальне адміністративне право як ідея врегу-

лювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Е. Шмідт-Ассман ; пер. з нім. Г.С. Рижков, І.М. Соїко, А.І. Баканов ; відп. ред. О.Ю. Сироїд. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : К.І.С., 2009. – 523 с.

10. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под. ред. Т.Я. Хабриевой. – М. : Статут, 2011. – 320 с.

11. Тимошук В.П. Інститут адміністративного оскарження: проблеми та перспективи розвитку / В.П. Тимошук // Часопис Київського університету права. – 2008. – № 4. – С. 105–110.

12. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / за заг. ред. О.М. Пасенюка. – К. : Істина, 2007. – 608 с.

13. Кисель Л.Є. Правове регулювання процедури адміністративного оскарження / Л.Є. Кисель // Часопис Київського університету права. – 2008. – № 3. – С. 144–150.